



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
Facultad de Ciencia Política y Relaciones  
Internacionales

DOCTORADO EN RELACIONES  
INTERNACIONALES

TITULO DE LA TESIS:

“Negociaciones multilaterales sobre agricultura en  
la Organización Mundial de Comercio: un análisis  
de la influencia del G-20 durante la Conferencia  
Ministerial de Cancún (10 al 14 de septiembre de  
2003)”

AUTOR:

Elsa María Marinucci

DIRECTOR:

Dr. Alfredo Bruno Bologna

FECHA:

Octubre 2011

## Resumen

Esta investigación se centra en el aumento del poder de negociación comercial que los países en desarrollo, agrupados en el G-20, alcanzaron en las negociaciones sobre agricultura durante la Conferencia Ministerial de Cancún, realizada en el seno de la Organización Mundial de Comercio entre el 10 y 14 de septiembre de 2003.

Desde la creación del GATT, el comercio internacional agrícola había permanecido al margen de las disciplinas negociadas multilateralmente y debido a ello, estaba afectado por todo tipo de distorsiones que aplicaban los países desarrollados, las cuales fueron generando innumerables perjuicios a los países en desarrollo. A raíz de esto, este último tipo de Estados había buscado infructuosamente negociar la eliminación de tales distorsiones y así lograr la plena incorporación de la agricultura en las disciplinas multilaterales y equiparar su tratamiento a los demás tipos de bienes. El escaso poder de negociación comercial de los países en desarrollo les impedía que sus demandas fueran resueltas a su favor. Sin embargo, durante la Conferencia Ministerial de Cancún, los países en desarrollo a través del G-20, lograron construir un poder de negociación comercial que les permitió fortalecer su posición negociadora en agricultura.

En función de lo anterior, en este trabajo se describen las asimetrías que los acuerdos comerciales multilaterales han colocado sobre la agricultura, los inconvenientes que esto ha generado a los países en desarrollo y cómo la constitución de alianzas como el G-20 pudo aumentar su influencia y generar poder de negociación comercial a sus integrantes en dicho encuentro.

Por ello, esta investigación se focaliza en las estrategias de negociación del G-20 y en la articulación y complementación de las fuentes del poder de negociación comercial a través de la coalición, para así poder explicar el aumento de la influencia del grupo en la Conferencia Ministerial de Cancún.

**Palabras claves:** coaliciones – negociaciones comerciales multilaterales – poder de negociación – Organización Mundial de Comercio – países en desarrollo.

## Abstract

This research deals with how the developing countries can increase their influence in multilateral trade negotiations conducted within the World Trade Organization (WTO), to incorporate agriculture in the WTO disciplines and matching their treatment to the other types of goods. From this, the intent of this research is to describe the asymmetries that multilateral trade agreements have been placed on agriculture, the inconvenience that these asymmetries have generated for the developing countries and how the constitution of coalitions, such as the G-20, was able to increase its influence and generate trade bargaining power in the Cancun Ministerial Conference.

The history of trade negotiations, first in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and then in the WTO, has shown us which has been the role and the style of participation of both the developed and developing countries. Moreover it has also demonstrated that these negotiations have never result in an environment of discussion more or less equitable and favorable to the developing countries. It also showed us their results, since there has been little progress on issues of concern to developing countries, up to the weakening of the democratic legitimacy of the WTO as an institution that operates as an international public good.

What can be gathered from the foregoing assertion is that a very important issue is how to increase the participation and the trade bargaining power of developing countries in the multilateral negotiations.

Therefore, this research focuses on the bargaining strategies of the G-20 and the articulation of the sources of trade bargaining power through the coalition, in order to explain the increase of the influence of the group in the Cancun Ministerial Conference.

**Keywords:** coalitions - multilateral trade negotiations - bargaining power - World Trade Organization - developing countries

## Agradecimientos personales e institucionales

A todos aquellos que contribuyeron e hicieron posible la realización de esta tesis, ya sea accediendo a brindar información, efectuando correcciones o realizando aportes. A los miembros de la Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales –INAI- por responder a todos mis interrogantes. Al personal de la biblioteca del Instituto Interamericano para la Agricultura –IIICA-, por toda la información ofrecida. A todos quienes accedieron a mis entrevistas y dispusieron de su tiempo para despejar tantas incógnitas, entre ellos a Raúl Roccatagliata, del Programa de Inserción Agrícola de la Sociedad Rural Argentina, por la predisposición en brindar información y porque habiendo asistido a la Conferencia Ministerial de Cancún con el equipo negociador argentino, contaba con un cúmulo de información relevante que fue sumamente enriquecedora. A quienes colaboraron efectuando comentarios, sugerencias, revisiones y correcciones, entre ellos Magdalena, Laura, Lidia, Sonia y Sabrina. A mi director, Alfredo Bruno Bologna, por su disposición a discutir cada interrogante, por su invaluable aporte de ideas y por su incansable tarea de revisión y corrección. A mi familia, por su paciencia en todos estos años que demandó este trabajo.

## Indice

<b>Introducción.....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo I: Las distorsiones agrícolas y el comercio internacional.....</b>	<b>34</b>
1.1. Efectos de las distorsiones sobre los países en desarrollo agrícolas.....	34
1.2. Las distorsiones aplicadas por la Unión Europea.....	44
1.3. Las distorsiones aplicadas por Estados Unidos.....	48
<b>Capítulo II: El comercio agrícola y el sistema multilateral de comercio.....</b>	<b>53</b>
2.1. El tratamiento de la agricultura desde la creación del GATT.....	53
2.2. La agricultura en la Ronda Uruguay: el inicio del cambio.....	63
2.3. El Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay –AARU-.....	64
2.4. Actores e intereses en la Ronda Uruguay.....	72
2.5. Las posturas de los Estados negociadores.....	78
<b>Capítulo III: Las asimetrías de poder en las negociaciones comerciales sobre agricultura y la influencia del grupo Cairns .....</b>	<b>89</b>
3.1. El desequilibrio en la correlación de fuerzas .....	89
3.2. La conformación e influencia del grupo Cairns.....	94
3.3. El poder de mercado, la convergencia de intereses y la inteligencia comercial del grupo Cairns.....	98
<b>Capítulo IV: La Ronda Doha.....</b>	<b>102</b>
4.1. La Conferencia Ministerial de Doha: los intereses involucrados.....	102
4.2. La agenda de Doha.....	109
4.3. Los argumentos y las posiciones iniciales.....	110
4.4.El inicio de una nueva ronda de negociaciones.....	118

4.5. El programa de trabajo de Doha.....	121
4.6. La desconfianza post Conferencia Ministerial de Doha.....	136
<b>Capítulo V: Cancún, un punto de quiebre.....</b>	<b>148</b>
5.1. La Conferencia Ministerial de Cancún.....	148
5.2. El surgimiento del G-20.....	162
5.3. Los intereses y la posición del G-20.....	168
5.4. Los intereses y las posición de Estados Unidos.....	173
5.5. Los intereses y las posición de la Unión Europea.....	180
<b>Capítulo VI: Las estrategias de negociación en Cancún.....</b>	<b>195</b>
6.1. La conformación de coaliciones como estrategia de negociación.....	195
6.2. El G-20 y su propuesta en Cancún.....	205
6.3. La estrategia de Estados Unidos en Cancún.....	216
6.4. La estrategia de la Unión Europea en Cancún.....	230
6.5. La estrategia del G-20 en Cancún.....	232
<b>Capítulo VII: La influencia del G-20 en el proceso negociador: su poder de negociación comercial.....</b>	<b>242</b>
7.1. Las fuentes del poder de negociación comercial.....	242
7.2. El peso del mercado.....	244
7.2.1. El mercado importador.....	246
7.2.2. El mercado importador potencial.....	262
7.2.3. El mercado exportador agrícola.....	264
7.3. Las redes de inteligencia comercial.....	277
7.4. La capacidad de lograr el apoyo de otros actores.....	302
<b>Conclusiones.....</b>	<b>315</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>323</b>

## Introducción

La Organización Mundial de Comercio –OMC-, como organismo gubernamental internacional, es el ámbito multilateral global que actualmente se ocupa de las normas mundiales por las que se rige el comercio entre los Estados y es el espacio donde se negocia la creación de nuevas reglas formales que armonicen dicho comercio, siendo las negociaciones sobre agricultura y la influencia lograda por los países en desarrollo agrupados en el G-20, el tema bajo estudio de este trabajo<sup>1</sup>.

Desde la creación del GATT –Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio- en 1947, el comercio mundial de mercaderías fue experimentando un significativo aumento a causa de la disminución de aranceles y barreras no arancelarias que pusieron en práctica sus partes contratantes en conformidad con las disciplinas establecidas por el acuerdo.

Sin embargo, ciertos temas comerciales prioritarios para los países en desarrollo, como el comercio agrícola, quedaron al margen de las disciplinas negociadas. Debido a esto, los países desarrollados comenzaron a aplicar todo tipo de distorsiones a la producción y comercialización internacional que fueron afectando desfavorablemente las exportaciones de los países en desarrollo, habiendo sido muy escasas las posibilidades que éstos últimos tuvieron de revertir

---

<sup>1</sup> El G-20 tomado como caso de estudio en esta investigación fue en sus comienzos denominado G-21, G-22 y G-20 plus, según la cantidad de miembros que se fueran incorporando como así también retirándose. Es importante notar que este nombre actual no debe confundirse con el G-20 financiero, foro de 19 países, más la Unión Europea, donde se reúnen regularmente, desde 1999, jefes de Estado (o Gobierno), gobernadores de bancos centrales y ministros de finanzas para temas vinculados al sistema financiero internacional.

esa situación antes de la Ronda Uruguay, a causa de su escaso poder de negociación comercial.

Lo anterior generó que las negociaciones para incluir al comercio agrícola en las normas del GATT se caracterizaran por la existencia de un sinnúmero de obstáculos desde sus comienzos, debido a la existencia de dos frentes contrapuestos de negociación. Por un lado, se encontraban los países en desarrollo productores de bienes agrícolas que perseguían una participación en el comercio mundial que les permitiera gozar de los beneficios de sus producciones y que para ello, reclamaban a los países desarrollados la abolición de las distorsiones que éstos aplicaban y que dificultaban sus exportaciones. Por otro lado, se encontraban los países desarrollados que aplicaban esas medidas distorsivas, donde, por contraste con los primeros, la protección de la agricultura se había ido institucionalizando de tal modo que los subsidios y ayudas al campo pasaron a considerarse convenciones sociales, reforzadas por hábitos e incrustadas en instituciones específicas, lo cual dificultaba el tratamiento a nivel multilateral para su desmantelamiento<sup>2</sup>.

En función de lo anterior, las negociaciones para una futura institucionalización del comercio agrícola se enfrentaron, paradójicamente, al gran obstáculo de un proteccionismo firmemente institucionalizado en algunos de los Estados partes del GATT, que tradicionalmente buscaron caracterizarse como grandes defensores de la libertad de mercados.

El comercio agrícola permaneció así al margen de las disciplinas del GATT y por ende, colmado de distorsiones hasta la Ronda Uruguay, oportunidad en que los países en desarrollo que se agruparon en el grupo Cairns, comenzaron a cambiar su protagonismo. Dicho protagonismo fue posible gracias al agrupamiento entre

---

<sup>2</sup> La Política Agrícola Común -PAC- es un ejemplo de esa institucionalización. La PAC, es la política común más importante y uno de los elementos esenciales del sistema institucional de la Unión Europea, donde se gestionan las subvenciones otorgadas a la producción agrícola comunitaria.

países que poseían un conjunto de intereses convergentes en el sector de la agricultura que les permitió adoptar una estrategia de accionar en común y por tanto, aumentar su influencia.

Con la formación del grupo Cairns, los países en desarrollo defensores de un comercio agrícola internacional sin distorsiones, sentaron las bases para nuevas relaciones de poder en el ámbito comercial multilateral, aunque ello no llegara a significar un cambio definitivo de esas relaciones. Tal como señaló Steinberg, “como la Ronda Uruguay había sido la primera en la que algunos países emergentes habían tomado una postura negociadora activa, el intercambio de concesiones estaba equilibrado, con lo que se transmitía la equivocada impresión de que las asimetrías entre ricos y pobres en el sistema comercial internacional se habían reducido” (Steinberg, 2007:60)

El Grupo Cairns ejerció una presión notable durante la Ronda Uruguay y contribuyó a la confección del Acuerdo sobre Agricultura, donde numerosos compromisos allí asumidos por los países que aplicaban distorsiones, surgieron de sus propuestas y de sus intereses.

Sin embargo, este acuerdo no implicó una eliminación definitiva de distorsiones y, si bien la Ronda Uruguay significó un avance importante en la representación de intereses y en las demandas agrícolas de ciertos países en desarrollo, quedaron muchos problemas por resolver y muchos desafíos por enfrentar, por lo que el acuerdo solo constituyó un primer paso para el establecimiento de reglas que mejorasen el acceso de productos agrícolas a los mercados mundiales y que promoviesen la eliminación de las distorsiones que afectaban al sector.

En razón de ello, las negociaciones sobre agricultura se retomaron posteriormente dentro del ámbito de la OMC, donde los países productores agrícolas continuaron demandando por la eliminación de distorsiones, así como por el tratamiento de otros temas relacionados al desarrollo. A la vez, los países desarrollados siguieron presionando para adaptar la agenda de las negociaciones a sus intereses,

incorporando temas que en muchos casos fueron de escaso, nulo o incluso antagónico interés para los países en desarrollo, generándose un entorno de negociaciones caracterizado por la lentitud en los avances, las frustraciones de los países en desarrollo y las tensiones entre los participantes.

Si bien la participación más activa de los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales de comercio ha ido mostrando un ascenso con el transcurso del tiempo<sup>3</sup>, parecía altamente improbable que ese ascenso permitiera cambiar el desequilibrio imperante a través de una actuación solitaria. Las Conferencias Ministeriales de la OMC que precedieron a la de Cancún (Singapur, Ginebra, Seattle y Doha)<sup>4</sup> continuaron siendo orientadas por el peso de los gobiernos más fuertes, con mayor poder económico y comercial.

De lo anterior se desprende que una cuestión muy importante es buscar cómo aumentar la influencia y el poder de negociación comercial de los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales de la OMC, con el fin de cambiar esa correlación de fuerzas desfavorable a sus intereses y, a partir de ello, lograr que sus demandas (como la eliminación de distorsiones a la agricultura), fueran definitivamente resueltas a su favor.

En función de lo comentado, la intención de esta investigación es trabajar sobre las asimetrías que los acuerdos comerciales multilaterales han colocado sobre la agricultura, los inconvenientes que esto a generado a los países en desarrollo y cómo la estrategia de constitución de alianzas de la Conferencia Ministerial de Cancún pudo mejorar su poder de negociación comercial.

---

<sup>3</sup> Durante el proceso preparatorio de la Conferencia Ministerial de Seattle de la OMC, se presentaron 249 propuestas en total, de las cuales más del 50% provenía de países en desarrollo. Esto unido al creciente recurso al mecanismo de solución de diferencias de la OMC por parte de los países en desarrollo demuestran su participación más activa.

<sup>4</sup> La Conferencia Ministerial de Singapur fue la primera realizada desde la creación de la OMC en 1995, teniendo lugar entre el 9 y 13 de diciembre de 1996, la de Ginebra fue realizada entre el 18 y 20 de mayo de 1998, la de Seattle entre el 30 de noviembre y el 3 de diciembre de 1999 y la de Doha entre el 9 y 13 de noviembre de 2001.

Si bien la estrategia de constitución de coaliciones no era un hecho nuevo en las negociaciones comerciales multilaterales del GATT,<sup>5</sup> las conformadas a partir de la Ronda Uruguay –caso del Grupo Cairns-, se convirtieron en una interesante estrategia de negociación e iniciaron un proceso de cambio hacia un mayor protagonismo de los países en desarrollo promotores de un comercio agrícola sin distorsiones y más equitativo. Sin embargo, fue a partir de la Ronda Doha, y más particularmente, durante la Reunión Ministerial de Cancún (realizada entre el 10 y 14 de noviembre de 2001) y con la constitución del G-20, donde esa estrategia cobró mayor fuerza y se transformó en una novedad, por varias razones. En primer lugar, por haber logrado construir un poder de negociación comercial que permitió que los países en desarrollo fortalecieran su posición negociadora y cambiaran, al menos durante el encuentro, esa correlación de fuerzas desfavorable a sus intereses, llegando incluso a asombrar a los países centrales. En segundo lugar, por haber comenzado a asumir un carácter ofensivo exclusivamente desde

---

<sup>5</sup> Tussie señaló como un punto de inflexión en la historia de los países en desarrollo dentro del GATT, al primer estudio comprensivo de la operación del acuerdo respecto de las exportaciones de los países en desarrollo, realizado en 1958 por Roberto Campos, James Meade, Jan Tinbergen y Gottfried Haberler, el cual estaba referido a las dificultades de exportación de este tipo de países. La sustancia del informe era que esas dificultades se debían, en buena medida, a las políticas comerciales de los países desarrollados. Si bien los hallazgos del Informe Haberler no tuvieron un impacto práctico inmediato, proveyeron a los países en desarrollo de una información detallada para defender su petición de un trato especial. Un año después del Informe Haberler, por primera vez en la historia del GATT, quince países en desarrollo (Brasil, Birmania, Camboya, Chile, Cuba, Federación de Malasia, Federación de Rodesia y Niasilandia, Ghana, Grecia, India, Indonesia, Paquistán, Perú y Uruguay) se reunieron formalmente como un grupo separado y presentaron una Nota sobre la Expansión del Comercio Internacional [...] Era la primera petición colectiva presentada en el GATT y establecía a los países en desarrollo como un grupo de cabildeo formal, aunque muy laxo (Tussie, 1988:39).

Por otro lado, si bien este trabajo está centrado en las coaliciones del GATT/OMC, son importantes los comentarios de Dot Keet sobre la diferenciación que realiza entre los grupos de gobiernos del Sur más recientes en los procesos del GATT/OMC como el grupo Cairns, el G-20, el G-33 y otros y las primeras alianzas (fuera del ámbito del GATT) de países del Tercer Mundo en lo que ahora se suele denominar 'el Sur' (como el Movimiento de Países no Alineados o el G-77). Para Keet los del GATT/OMC son más específicos y prácticos, y puede que demuestren tener un *modus operandi* más eficaz que la generación anterior de iniciativas de países en desarrollo. La principal novedad política y operativa en la OMC es que los países del Sur no presuponen compartir exactamente las mismas preocupaciones o coincidir en todas las cuestiones, y no cuentan con unirse en un gran grupo que se sustente sobre esa difusa identidad común que los une como 'el mundo en desarrollo'. Más bien, estos 'países en desarrollo' se agrupan en torno a temas concretos, según lo estimen necesario, y cabildean, realizan consultas informales y mantienen negociaciones formales entre sus respectivas agrupaciones [...] es una forma muy distinta de cooperación/coordiación más estructurada que los grandes grupos del pasado (Keet, 2006:29).

el sur y, a partir de ello, haber bloqueado temas contrarios a los intereses de sus miembros, diferenciándose incluso del mismo Grupo Cairns quien, durante la Ronda Uruguay, había tenido una estrategia de accionar en conjunto con Estados Unidos. En tercer lugar, por haberse diferenciado de la mayoría de las coaliciones conformadas con anterioridad a dicha reunión, cuya finalidad parecía haber sido más bien ejercer un poder de veto sobre las decisiones en las que generalmente sus miembros no participaban.

En cambio, durante la Conferencia Ministerial de Cancún, los países en desarrollo cambiaron su protagonismo, lograron conformar un grupo como el G-20 que, si bien articuló a países de intereses sectoriales aparentemente contradictorios, poseían un conjunto de intereses estratégicos que los motivó a permanecer unidos, les permitió adoptar una estrategia de accionar en común y por tanto aumentar su poder de negociación comercial. Debido a esto es que se considera que el estudio de las estrategias del G-20 en la Ronda Ministerial de Cancún, las fuentes de su poder de negociación comercial y las condiciones que afectaron la negociación y dieron lugar al resultado final del encuentro, merecen un análisis intensivo.

Por lo tanto, cabe preguntarse ¿Qué estrategias utilizaron los países en desarrollo durante la Conferencia Ministerial de Cancún para aumentar su poder de negociación comercial? ¿Cómo lograron conformar el poder de negociación comercial y fortalecer su posición negociadora? ¿Cómo se articularon las diversas fuentes del poder de negociación comercial que lograron reunir los países integrantes del G-20 a través de la coalición?, ¿Qué rasgos distintivos tuvo el G-20 que posibilitó cambiar el protagonismo de los países en desarrollo durante ese encuentro?

La idea que subyace a esta investigación es que la debilidad de los países en vías de desarrollo actuando aisladamente impedía reunir las fuentes necesarias del poder de negociación comercial para el logro de sus objetivos en las mesas negociadoras, por lo que en muchas oportunidades debieron abandonar dicha mesa mostrando gran decepción con el proceso negociador en sí. Una estrategia

de constitución de una estructura de grupo más agresiva que creó las fuentes de poder de negociación comercial y las condiciones favorables a una mayor influencia, permitió cambiar ese protagonismo.

Para ello, la investigación parte de la hipótesis de que los países en desarrollo, a través del G-20, lograron conformar una alianza estratégica que les permitió articular y complementar las diferentes fuentes del poder de negociación comercial necesarias para aumentar la influencia. Esto fue posible, debido a la agrupación entre países que, si bien poseían intereses sectoriales divergentes, detentaban intereses estratégicos más amplios convergentes, relacionados a la búsqueda de una correlación de fuerzas más equilibrada en las negociaciones comerciales de la OMC. La agrupación entre este tipo de Estados permitió que el grupo contara con las fuentes del poder de negociación comercial que cada uno poseía individualmente y que fuera potenciada a través del conjunto.

A su vez, a través de la agrupación en el G-20 y de las estrategias utilizadas, los países en desarrollo encontraron la mejor alternativa para un acuerdo negociado o BATNA (*Best Alternative To a Negotiated Agreement*) definiendo su mínimo aceptable, lo que se transformó en una manera muy efectiva de enfrentar a los negociadores aparentemente poderosos. Al haber definido y mejorado ese BATNA, el G-20 pudo convertir sus propios recursos en poder efectivo de negociación comercial

El objetivo general de la investigación, es analizar las negociaciones multilaterales sobre agricultura en la OMC, en particular, las realizadas durante la Conferencia Ministerial de Cancún, para determinar cómo un grupo de países en desarrollo agrupados en el denominado G-20 y en defensa de la agricultura, lograron articular las diversas fuentes de poder de negociación comercial y así aumentar su influencia. Para el logro del mismo, los objetivos específicos son los siguientes:

- Evaluar los efectos de las distorsiones agrícolas aplicadas por Estados Unidos y la Unión Europea sobre el comercio mundial y sobre los países en desarrollo
- Describir el status otorgado a la agricultura por el sistema multilateral de comercio desde la creación del GATT y los cambios acaecidos durante la Ronda Uruguay a través de la participación del Grupo Cairns.
- Determinar la influencia ejercida por el Grupo Cairns en la Ronda Uruguay
- Comprender el proceso de negociaciones agrícolas a partir de la creación de la OMC y en particular desde el inicio de la Ronda Doha, así como las frustraciones que se fueron gestando entre los países en desarrollo que acrecentaban la necesidad de aumentar el poder de negociación comercial.
- Describir los cambios generados a partir de la Reunión Ministerial de Cancún, los intereses y posiciones de los principales negociadores sobre agricultura, así como los *trade off*<sup>6</sup> que esos negociadores persiguieron.
- Describir la importancia que la conformación de coaliciones posee para los países en desarrollo e identificar las estrategias y tácticas de negociación de la Unión Europea y Estados Unidos frente a la conformación del G-20.
- Identificar las estrategias y tácticas adoptadas por el G-20
- Describir y evaluar las fuentes del poder de negociación comercial que reunió el G-20
- Relacionar las fuentes del poder de negociación comercial y la influencia del G-20 durante la Conferencia Ministerial de Cancún.

El período de negociaciones analizado en este trabajo abarca fundamentalmente la Conferencia Ministerial de Cancún, realizada entre el 10 y 14 de septiembre de 2003, aunque a los fines de comprender el contexto y la forma de arribo a dichas

---

<sup>6</sup> Si bien el término *trade off* puede traducirse como compensación o equilibrio, se prefiere conservar el término en su lengua de origen a los fines de utilizar más genuinamente el concepto, ya que con la utilización de los términos “compensación” o “equilibrio” se pierde la idea de sacrificio relativo, es decir con una implicación del sujeto en los elementos de dicho equilibrio. En francés se ha utilizado “arbitraje” (DESMET y ZOLLINGER, 1997:64), lo que resulta más ajustado a esta idea; pero desde nuestro conocimiento, en la literatura en nuestra lengua, no ha trascendido dicho término.

negociaciones, se analizaron los intentos por incluir a la agricultura en las reglas multilaterales de comercio desde la creación del GATT.

Se propuso focalizar luego el análisis desde Cancún debido a que, si bien el tema de las distorsiones en el comercio agrícola comenzó a ser incluido en las negociaciones comerciales multilaterales en la Ronda Uruguay (1986-1993), los compromisos iniciales adquiridos allí por los países desarrollados no se cumplieron totalmente, por lo que su tratamiento se retomó en la Ronda Doha en el 2001 y fue a partir de Cancún donde los países en desarrollo agrupados en el G-20 desempeñaron un rol sumamente activo y propositivo que cambió la dinámica negociadora de la OMC. Como sostuvieron Tussie y Stancanelli, “es a partir de Cancún que el aumento significativo de la membresía comienza a verse plasmado en el incremento del poder de negociación de los nuevos miembros, que hasta allí habían permanecido relativamente al margen de la toma de decisiones” (Tussie D y Stancanelli N, 2006:59).

En las negociaciones comerciales multilaterales, el número de coaliciones que se fueron gestando presentaron características muy diversas. Algunas lograron alcanzar un grado de organización formal y permanencia considerable, como fue el caso del grupo Cairns, cuya convergencia de intereses en agricultura contribuyó a dicha formalidad y permanencia. Otras, como el G-20, si bien fueron más inestables (dado que varios de sus miembros desertaron al poco tiempo de haberse constituido), contaron con un núcleo de países que permanecieron unidos gracias a la existencia de intereses estratégicos amplios que eran convergentes, a pesar de la existencia de intereses comerciales sectoriales más divergentes.

La conformación de coaliciones permitió reducir los costos de la negociación en un proceso tan complejo como la Ronda Doha y particularmente la reunión bajo estudio -la Conferencia Ministerial de Cancún-, fundamentalmente si se considera que quienes participaron como actores principales de la misma – Argentina, Brasil, Sudáfrica, China, e India-, lideraron el grupo de países en

desarrollo que, como parte del G-20, estuvieron profundamente implicados en ese proceso negociador.

El éxito de este tipo de estrategias es fundamental para alentar a otros países en desarrollo o que tradicionalmente habían tenido escaso protagonismo en las negociaciones comerciales multilaterales, a participar y negociar en defensa de sus intereses. Como sostiene Page, los países en desarrollo están destinando más recursos para participar en las negociaciones y han probado que no solo pueden bloquear un acuerdo o modificar un resultado sino también pueden imponer sus propios temas en las agendas (Page, 2003:4).

Dado el objeto de investigación de este trabajo, el abordaje metodológico apropiado para responder al problema planteado demanda de una combinación de estrategias cuantitativa y cualitativa, ya que el estudio de las negociaciones y los objetivos perseguidos requieren no solo del diagnóstico y registro de las diferentes posturas y estrategias, sino también de su interpretación en una etapa siguiente cualitativa que, deje percibir sus rasgos más típicos y dominantes. El enfoque cuantitativo resulta adecuado para la descripción y explicación causal de las fuentes del poder de negociación, como el peso del mercado, que se realiza con bases estadísticas, así como también para la caracterización de las negociaciones y la formulación de principios generales presentes en todas ellas durante el período bajo estudio. Dicha aproximación cuantitativa tiene combinaciones de enfoques cualitativos para la comprensión estructural de los discursos, lo que permite dilucidar aquellas cuestiones centradas en la interacción verbal y diálogo entre los actores. Esto facilita la comprensión interpretativa de las posiciones asumidas por los mismos durante las negociaciones, combinando por tanto la búsqueda de generalización de los resultados de la investigación -propio de la perspectiva cuantitativa- con búsqueda cualitativa de significados de la acción de los actores.

En consecuencia, el enfoque cualitativo se efectúa tomando como base la expresión oral o escrita recogida tanto de las entrevistas no estructuradas como de los documentos escritos, conferencias de prensa, audio y videos de los discursos en las

negociaciones. Mediante la información así relevada de los actores se realiza la interpretación de los acontecimientos.

El objeto de la investigación o la unidad de análisis está referido a las interacciones entre grupos de negociadores pertenecientes a los países desarrollados que aplicaban distorsiones sobre la agricultura –tomando para ello los casos de Estados Unidos y la Unión Europea-, y países en desarrollo demandantes de la eliminación de dichas distorsiones y agrupados en el G-20, reunidos en la Conferencia Ministerial de Cancún durante la Ronda Doha.

Las técnicas de recolección de datos están basadas en diversas fuentes de información, lo que permite contrastar la información recabada, realizando así una triangulación de datos. Si bien se aplica un diseño básicamente bibliográfico, también existen entrevistas que permiten contrastar dicha información bibliográfica.

En primer lugar, se utiliza como técnica e instrumento de observación y medición la "Observación de datos u observación documental" de las fuentes que abajo se detallan, y además de esto, para algunos objetivos también detallados más abajo se complementa la observación documental con entrevistas. La utilización preponderantemente de observación documental es debido a que, como sostiene Calduch Cervera, "la observación de los fenómenos internacionales rara vez se puede realizar de forma directa por el investigador ya que, por lo general, éste no tiene un acceso directo o una participación inmediata en los sucesos internacionales" (Calduch Cervera, 1998:69)

Las fuentes para la observación de datos son primarias y secundarias, las cuales han sido agrupadas según el ámbito de su recolección:

- Informes de las reuniones de las conferencias ministeriales (órgano de adopción de decisiones más importante de la OMC) realizados por los jefes de las delegaciones de los países negociadores, Informes de los comités de la OMC;

Declaraciones de las delegaciones de los países miembros, de las agrupaciones y demás participantes de las reuniones y conferencias ministeriales de la OMC; documentos de trabajo editados por la OMC; actas de las reuniones informales de los grupos de trabajo realizados previamente a las reuniones de las conferencias ministeriales; discursos de los Directores de las Conferencias Ministeriales; documentos de debate preparados por la OMC. Documentación obtenida en la OMC, División “Documentos y recursos” accesible en línea, así como en los registros en audio y en videos de las conferencias accesibles en línea a través del sitio web y también a través de correo pedidos a dicha organización internacional.

- Documentos de consulta del sistema mundial de comercio disponible en el programa World Trade net, en línea. Programa del Centro de Comercio Internacional (CCI), patrocinado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización Mundial de Comercio (OMC)..
- Informes realizados por las ONG asistentes a las Conferencias Ministeriales, comunicados de prensa de dichas organizaciones; informes presentados a las representantes gubernamentales para su discusión en las reuniones de las conferencias ministeriales, disponibles en las mismas ONG para su solicitud o para consulta en línea.
- Información periodística. Comentarios de las reuniones ministeriales existentes en periódicos de los países miembros de la OMC.
- Estudios realizados por las misiones permanentes de los países miembros en la OMC disponibles en las cancillerías y otros organismos gubernamentales relacionados con el comercio agrícola, como Ministerios de Agricultura; recomendaciones e informes de grupos representativos de la agricultura e instituciones de negociaciones agrícolas realizados para las delegaciones oficiales ante la OMC disponibles en las instituciones respectivas.
- Libros y revistas científicas.

A su vez se realizaron entrevistas con informantes claves participantes de las reuniones y conferencias ministeriales, lo cual permitió obtener aquellos datos que aclararon y ampliaron lo establecido en los documentos y demás bibliografía.

La relevancia de este estudio radica en el aporte al avance del conocimiento sobre las estrategias de los países en desarrollo en negociaciones de comercio, donde la iniciativa de constitución de una coalición con las características del G-20, podría sentar las bases para una repartición del poder en las negociaciones comerciales de la OMC más justa y equitativa. En función de esto, esta investigación vendrá no solo a complementar los artículos sobre el tema, sino fundamentalmente a profundizar una problemática concreta que permitirá reflexionar sobre las nuevas formas de encarar las negociaciones. El análisis de las estrategias de negociación utilizadas por los países participantes aporta una explicación y un modelo de negociación para enfrentar los obstáculos al logro de un comercio internacional agrícola sin distorsiones, así como a un comercio más equilibrado para los países en desarrollo.

Para analizar el proceso de negociación multilateral de la Reunión Ministerial de Cancún, a continuación se definen algunas categorías de análisis que se utilizan en el trabajo.

En primer lugar y para referirnos a las coaliciones, se toma la definición dada por Narlikar, para quien se trata de “cualquier grupo de tomadores de decisión (*decision-makers*) que participan de una negociación y que acuerdan actuar coordinadamente a fin de llegar a un consenso (*common end*)” (Narlikar, 2003:29).

En cuanto a la mención a distorsiones tomada en este caso de estudio, involucra no solo a restricciones a las importaciones, sino también a cualquier medida que altera y deforma el comercio internacional de un bien, ya sea a través de subsidios, ayudas desmedidas, acuerdos de precios o cualquier otro tipo de transferencias públicas a un sector, por medio de lo cual los precios cambian

artificialmente por decisión de ciertos países cuya riqueza permite realizar este tipo de aportes, con el objetivo no solo de proteger a un sector en particular, sino también de expandirlo al resto del mundo por medio del desplazamiento de aquellos países que no están en condiciones de realizar los mismos aportes. En términos de comercio internacional, cuando este tipo de prácticas distorsivas genera perjuicios a la actividad económica en otros estados, se está en presencia de prácticas desleales de comercio.

En referencia a la negociación multilateral, se entiende a ésta como un proceso donde interactúan más de dos partes con conflicto de intereses y que tiene como meta la toma de una decisión. Se toman los conceptos de Alstchul, para quien en la negociación “existe un conflicto de intereses entre dos o más partes [...] no existen procedimientos o reglas fijas para resolverlo; o bien, las partes prefieren operar más allá de aquellos procedimientos o reglas para desarrollar sus propias soluciones al conflicto” (Alstchul, 2003:15)

Para considerar la importancia del poder de negociación comercial en la OMC, se considera necesario comprender la complejidad de las negociaciones comerciales multilaterales, donde la historia de las realizadas primero en el ámbito del GATT y después de la OMC, mostró quiénes y cómo se tomaban las decisiones, quiénes y cómo se ejercían las presiones, quiénes eran los Estados que efectiva y activamente participaban y cuál había sido el rol y el estilo de participación tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo. Las negociaciones excepcionalmente resultaban en un entorno de deliberaciones más o menos equitativo. También mostró sus resultados, desde los escasos avances sobre temas de interés para los países en desarrollo, hasta el debilitamiento de la legitimidad democrática de la misma OMC.

Sin embargo y a pesar de lo anterior, en este trabajo se parte de la idea de que un escenario donde la OMC perdiera influencia sería nocivo para los países en desarrollo y que la organización es el foro fundamental para negociar los intereses de estos Estados, dado que el marco multilateral ofrece condiciones mucho más

favorables para enfrentar a los países desarrollados que el marco de negociaciones bilateral o regional.

En función de lo anterior, otra de las variables que se analizan en el trabajo es la referida al poder de negociación comercial, entendido como influencia sobre los resultados. Se considera aquí al poder de negociación comercial como una variable crítica en las negociaciones comerciales multilaterales. Esta consideración difiere de las tradicionales donde los resultados de las negociaciones estaban predeterminados a favor de los estados considerados más fuertes<sup>7</sup>. Se toma aquí al poder como una variable mucho más compleja y multidimensional donde se consideran los conceptos de Fisher, Ury y Patton, quienes cuestionaron la idea de poder basado exclusivamente en la fuerza física y, definieron al poder de negociación, como “la capacidad de convencer a alguien de que haga algo”. Según lo que estos autores manifestaron, el poder de negociación no está determinado por los recursos tales como la riqueza, las conexiones políticas, la fuerza física o el poderío militar, sino que el poder relativo de negociación de dos partes depende primordialmente de lo poco atractiva que sea la posibilidad de no llegar a un acuerdo (Fisher, et al., 2007:207).

---

<sup>7</sup> El realismo parte del supuesto que el estado más poderoso ganará frente al estado más débil y que ese resultado está influenciado por los recursos estructurales de poder –capabilities- que cada Estado tiene –población, capacidad militar, industrial o económica. Celestino del Arenal ha resumido las principales características del realismo político como corriente teórica, señalando que “se trata de una teoría normativa orientada a la política práctica, que busca a la vez acercarse a la realidad internacional de la guerra fría y del enfrentamiento entre los bloques y de justificar la política que los Estados Unidos pusieron en marcha para mantener su hegemonía. Está dominada por el pesimismo antropológico. En función de lo anterior, el realismo rechaza la existencia de una posible armonía de intereses y el conflicto se considera connatural al sistema internacional. La actuación del Estado viene determinada por el propio sistema. Con independencia de su ideología o sistema político-económico, todos los Estados actúan de forma semejante, tratando siempre de aumentar su poder. Junto al poder, el segundo elemento clave del realismo es la noción de interés nacional, definida en términos de poder y que se identifica con la seguridad del Estado. En general, el realismo político asume que los principios morales en abstracto no pueden aplicarse a la acción”. (Arenal, 1990: 129-130).

El autor que realizó el primer estudio sistemático de la política internacional bajo esta perspectiva fue Hans Morgenthau, autor de la obra “*Politics Among Nations*”. Sin embargo, antes que Morgenthau sistematizara el enfoque realista, otros autores desarrollaron ideas compatibles con él. Entre los principales se destacan Edward Carr, Reinhold Niebuhr y Georg Schwarzenberger.

Si bien durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, el Grupo Cairns había demostrado que era posible que los países en desarrollo se conviertan en actores influyentes, los intereses compartidos en varios puntos de la agenda con Estados Unidos habrían contribuido al resultado final de la ronda y a la creación del Acuerdo sobre Agricultura. En cambio, durante las negociaciones multilaterales de la Reunión Ministerial de Cancún, el G-20 logró aumentar el poder de negociación comercial de sus miembros demostrando la habilidad de influenciar en los países desarrollados sin el alineamiento con ninguno de ellos, algo que, según había quedado expuesto en las rondas anteriores, había sido imposible de adquirir por cualquiera de sus miembros actuando aisladamente.

Si bien en Cancún no hubo resultados favorables a la agricultura, el G-20 generó un alineamiento que utilizó primero para acercar ciertas diferencias entre sus miembros y luego y fundamentalmente, para frenar decisiones contrarias a sus intereses. Para este análisis, son esclarecedores los comentarios de Fisher, Ury y Patton, cuando afirman que como respuesta al poder, lo más que cualquier método de negociación puede lograr es cumplir dos objetivos, por un lado, proteger al negociador contra un acuerdo que debe rechazar, y por otro lado, ayudarlo a utilizar al máximo las ventajas que pueda tener, de manera que cualquier acuerdo al que llegue satisfaga sus intereses lo mejor posible (Fisher, et. al., 2007:113).

De acuerdo entonces a este primer objetivo mencionado por los autores, es que podemos hablar de poder de negociación del grupo no solo en los casos en que logró influir en las deliberaciones sino también cuando éstos consiguieron frenar aquellas decisiones que hubieren contrariado sus intereses.

Para examinar la construcción del poder de negociación del G-20 como coalición, se consideran las fuentes de poder enumeradas por Drahos adaptándolas al caso de una coalición, tales como el peso del mercado, las redes de inteligencia comercial y la capacidad de lograr la adhesión de otros actores, tanto estatales como no estatales (Drahos 2003:82).

Según este autor, el poder de negociación en el contexto del comercio tiene cuatro orígenes básicos. El primero es que el poder de negociación es afectado por la participación del país en el mercado. Así, el control sobre un mercado nacional grande da una herramienta poderosa a un estado en una negociación de este tipo, dado que otros países querrán acceder a él o serán dependientes del mismo en términos de comercio, por lo que ese país tendrá la capacidad de hacer creíbles sus amenazas. Esto último es, según Drahos, un factor determinante crítico en una negociación comercial.

En el caso del G-20, se explica cómo el mercado del conjunto de los miembros se constituyó en una fuente de su poder de negociación. Por ejemplo, en acceso a mercados para productos no agrícolas –NAMA-<sup>8</sup>, tanto Estados Unidos como la Unión Europea tenían un fuerte interés en que los países en desarrollo como Brasil, China, India, Sudáfrica o Argentina, entre otros, redujeran sus restricciones, dado sus vastos, dinámicos y por ende atractivos mercados internos.

También Hoekman y Kostecki se refirieron al peso del mercado cuando argumentaron que algunos de los criterios para determinar la influencia de un país en la OMC son su participación en el comercio mundial, su dependencia del comercio y el tamaño de su mercado (Hoekman y Kostecki, 2007:26).

La segunda fuente del poder de negociación que cita Drahos y que será considerada en este trabajo, se refiere a las denominadas "redes de inteligencia comercial", las cuales son redes que reúnen, distribuyen y analizan la información que se relaciona con el comercio, la economía y el desempeño de los negocios, así como la información similar que circule de otros Estados. Mientras más integrada esté dicha red en relación con la información compartida, el análisis será más eficaz y generará una buena preparación para las negociaciones. Con respecto a

---

<sup>8</sup> NAMA (*non-agricultural market access*) es una sigla referida al acceso a mercados de productos no agrícolas, es decir a la negociación sobre productos que no están incluidos en el Acuerdo sobre Agricultura. En la práctica incluye a los productos manufacturados como combustibles, pescados y productos de la pesca, productos forestales, de la minería y demás productos industrializados o bienes manufacturados.

esto, aquí se analiza cómo la red de inteligencia comercial que logró reunir el G-20 le permitió alcanzar mayor influencia en los debates.

La importancia de la información para las negociaciones comerciales también fue destacada por Botto, quien sostuvo que los países en desarrollo deben poseer información y conocimiento no sólo de la economía y regulaciones nacionales sino del país con el que se negocia. En este mismo sentido, argumentó que la complejidad de las negociaciones “obliga a los gobiernos de los países en desarrollo a mejorar su capacidad de negociación, profesionalizando a sus negociadores, generando conocimiento apropiado y articulado en los sectores públicos y privado” (Botto, 2007:35).

Asimismo, se consideran las conclusiones que, -sobre los estudios sobre las experiencias de diversos países en desarrollo en distintos foros internacionales-, realizara Sheila Page, quien también hizo referencia a las capacidades de los países para las negociaciones internacionales. Para esta autora, los países en desarrollo han probado que pueden modificar el resultado de las negociaciones, incluso bloquear un acuerdo y también imponer sus propios temas en la agenda, al señalar que el hecho de que dichos países pudieran influir en las negociaciones multilaterales, estaba relacionado con la idea que el poder de negociación de los grandes estaba limitado por la necesidad de llegar a un acuerdo. Pero para que aquella posibilidad se concretara, los países en desarrollo debieron fortalecer sus capacidades de negociación y, precisamente el hecho de participar en las negociaciones, permitió adquirir y fortalecer esas capacidades en la medida en que se fueron sistematizando lecciones de diversa índole. Algunas de ellas, referidas por Page, son: compromisos vagos al inicio de una negociación pueden conducir a acuerdos con implicaciones significativas; puede ser crucial estar presente en cualquier asunto a negociar por irrelevante que parezca al principio; tener posiciones y ofrecer propuestas detalladas, bien informadas y precisas; identificar los intereses propios para orientar la participación; las negociaciones de larga duración pueden ser más propicias para lograr beneficios que aquellas que procuran un resultado más rápido (más tiempo significa más información y

aprendizaje), especialmente en aquellos temas nuevos y para aquellos países con poco o ninguna experiencia de negociación (Page, 2003:5).

En este sentido, en esta investigación se sostiene que la conformación de coaliciones como el G-20 permitió reunir este conjunto de requisitos que posibilitó mejorar la participación de los países en desarrollo.

La complejidad de las negociaciones multilaterales torna a su vez a las redes de inteligencia comercial mucho más necesarias que, por ejemplo, las negociaciones bilaterales, ya que existen características propias del fenómeno de las negociaciones multilaterales que las diferencian de otro tipo de negociaciones.

Para ello, es importante destacar las características que le asigna Zartman a este tipo de negociaciones.

En primer lugar, una negociación multilateral es ante todo una negociación entre muchas partes (“*multi-party*”). Así como esto implica la presencia de muchos actores también implica la existencia de múltiples intereses a reconciliar.

En segundo lugar, involucra una multiplicidad de temas a negociar (“*multi-issue*”). Si bien esto no es una característica exclusiva de la negociación multilateral, es un aspecto usual debido a esa multiplicidad de actores e intereses. Aunque en la negociación bilateral también puede existir una multiplicidad de temas a negociar, en la multilateral existiría lo que Zartman llama “textura”. Esta noción, alude a la posibilidad de que los actores persigan con intensidad diversa ciertos resultados, permitiéndoles ceder en ciertas cuestiones que consideran menos importantes para asegurarse un resultado favorable en aquellas que consideran trascendentes.

En tercer lugar, involucra la presencia de múltiples roles. Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente sobre la necesidad de estructurar la situación, los actores pueden elegir cuál será el perfil de su participación adoptando diversos roles, como *drivers*, *conductors*, *defenders* o *cruisers*. Los primeros son aquellos

que tratan de organizar a los participantes de modo tal que produzcan un resultado o “acuerdo” que satisfaga los intereses del líder. *Conductors* o *Managers* son aquellos que también abogan por la consecución de un “acuerdo”, pero desde una postura neutral. Los *defenders* son aquellos actores cuyos intereses se encuentran más vinculados con un asunto puntual de la negociación que con el éxito de las negociaciones en su conjunto. Finalmente se llaman *Cruisers* a aquellos participantes que no poseen/perciben intereses propios vitales en juego y que, por lo tanto, tienen la disposición para actuar como seguidores.

En cuarto lugar, en una negociación multilateral es posible reformular e influenciar la valoración propia y ajena, no sólo en torno de los resultados sino también en relación con las demás partes y los roles que pueden asumirse. Así, los actores se ven en la necesidad de actuar en los tres niveles de interacción: no sólo deberán esforzarse en influir en la asignación de valor que realicen las demás partes acerca de los resultados, sino también en la percepción o juicio de valor que estas tengan sobre las mismas partes involucradas, y en torno del rol que asume cada una en el proceso de negociación.

Como quinta característica, señala que en la negociación multilateral se introduce la noción de consenso, donde si bien es posible que no todos los actores brinden su aprobación, en tanto no exista oposición expresa, es posible el consenso. El consenso se logra cuando una cantidad significativa (si bien no necesariamente predeterminada) se muestra a favor de cierto resultado y el resto de los miembros no se opone. Siendo el consenso el método de toma de decisiones más utilizado en la Organización Mundial de Comercio, las coaliciones se tornan en un elemento central.

Finalmente, como sexta característica mencionada por Zartman y en función de esos consensos, un rasgo fundamental de las negociaciones multilaterales es la formación de coaliciones. A través de este proceso es posible manejar el problema del tamaño y reducir la complejidad que se deriva del elevado número (“*multi-party*”) a un punto en que sea posible desarrollar la negociación. Asimismo, la

formación de coaliciones es esencial para el manejo de la complejidad derivada del elevado número de temas, estrategias y roles (Zartman, 1994:5-6).

También Dupont se refirió a la importancia de la construcciones de coaliciones en las negociaciones complejas, al señalar que “en las negociaciones multilaterales, otra función de las coaliciones es la de otorgar poder a sus integrantes para lograr sus objetivos” (Dupont, 1996:49-51)

Sobre la complejidad de las negociaciones multilaterales de comercio, también hicieron referencia Osler Hampson y Hart, quienes argumentaron que este tipo de negociaciones difieren de las bilaterales por varias particularidades.

La primera es que un gran número de actores introduce otro tipo de diplomacia en la política internacional, cuyo sello es que ocurre entre grupos o coaliciones de actores estatales que aumenta la dificultades de los foros bilaterales entre 200 y 500 %.

Una segunda particularidad de la negociación multilateral, es la creciente participación de una variedad de actores, incluyendo aquellos no estatales, como la comunidad epistémica, organizaciones no gubernamentales y grupos de interés público, los cuales traen problemas a la atención de los hacedores de políticas, crean conciencia y sensibilización del público e inciden en el establecimiento de la agenda de negociación.

Una tercera peculiaridad, es que a menudo se desarrollan bajo la égida de las organizaciones internacionales, algo que le otorga especial poder y forma al proceso de prenegociación, lo que luego influirá en los términos de la subsiguiente negociación.

Una cuarta particularidad, es la variación entre los niveles de compromisos con la negociación y ciertos resultados, a menudo debido a los cambios en los liderazgos nacionales y las prioridades a través del tiempo (Osler Hampson y Hart, 1995:5)

A esa última particularidad, puede agregarse una adicional relacionada con la duración de las negociaciones multilaterales, donde esa misma multiplicidad de actores, temas e intereses, llevará a una extensión en el tiempo propia de la complejidad misma del proceso negociador en sí. El caso de la Ronda Uruguay de siete años de duración o la Ronda Doha, iniciada en el año 2001, son una muestra de ello.

La red de inteligencia comercial también posibilita conocer mejor los intereses y posiciones de los otros negociadores, para de ese modo, poder luego buscar la mejor alternativa para negociar un acuerdo o BATNA (*Better Alternative to a Negotiated Agreement*), por sus siglas en inglés. Esa búsqueda del BATNA es el criterio que permite proteger a un negociador de aceptar términos demasiado desfavorables y de rechazar términos que sería conveniente aceptar. Aquellos países que cuentan con menores recursos de información tendrán mayores dificultades en la búsqueda de su BATNA, y por ende, correrán mayores riesgos de aceptar un acuerdo desfavorable a sus intereses o bien, de rechazar aspectos del acuerdo que podrían ser beneficiosos. Como señalan Fisher, Ury y Patton, “conocer el BATNA no solo permite determinar cuál es el mínimo aceptable en una acuerdo, sino que probablemente contribuirá a mejorar ese mínimo. Identificar el BATNA es quizás la manera más efectiva de entenderse con un negociador aparentemente poderoso” (Fisher, et.al., 2007:123)

La tercera fuente del poder de negociación mencionada por Drahos es la capacidad de un estado de lograr adhesiones de otros actores, tanto estatales como no estatales en una coalición, tal es el caso de la sociedad civil internacional (Drahos, 2003:83).

Sobre esa fuente también han destacado su importancia Fischer, Ury y Patton cuando afirman que “en este mundo, en que la interdependencia es cada vez mayor, casi siempre hay recursos y posibles aliados que un negociador hábil y persistente puede aprovechar...aunque no pueda inclinar la balanza del poder completamente hacia el otro lado” (Fischer, et. al., 2007:206).

Esa última afirmación está indicando precisamente que el uso de ciertas habilidades para lograr aliados en la negociación permite aumentar transitoriamente el poder de negociación, o lo que sería lo mismo, existiría un poder de negociación relativo, vinculado a ciertos temas de negociación, cierto contexto, ciertos aliados, que puede influir también en ciertos resultados.

El cuarto poder de negociación mencionado por Drahos son las instituciones nacionales de un Estado. Las reglas sobre toma de decisiones internas y sobre delegación de autoridad para el negociador afectan el grado de poder de negociación que un Estado posee (Drahos, 2003:83).

De estas cuatro fuentes se analizarán cómo se presentaron detalladamente las tres primeras en el G-20 durante la Reunión Ministerial de Cancún. La elección de las tres primeras radica en que para Drahos, de los cuatro orígenes del poder negociador, los dos que presentan la importancia más general son el poder del mercado, el cual refuerza la capacidad de hacer creíble las amenazas, y las redes de inteligencia comercial, ya que refuerza la capacidad de los negociadores para ingresar en los debates de modo informado y persuasivo con los adversarios (Drahos, 2003:84). La tercera fue seleccionada dado que se considera que la habilidad que tuvo el G-20 para lograr adhesiones de otros estados extra-coalición así como de otras coaliciones, reforzaron el poder de negociación comercial del grupo. La cuarta fuente no se desarrolla separadamente, ya que es relevante al momento de analizar el poder de negociación de un Estado en particular y no de una coalición. Sin embargo, se hará referencia a ella en el transcurso del desarrollo de las tres anteriores.

Otras variables significativas de los supuestos conceptuales y teóricos que apoyan la hipótesis de investigación las encontramos en el objetivo relacionado a la descripción de los intereses y posturas que poseía cada Estado o grupo en la mesa de negociaciones. Para comprender si los actores negociaban en torno a intereses comunes, complementarios o a conflictos de intereses, la investigación parte de los enfoques creativos y constructivos para la solución de diferencias,

dado que el mismo ofrece una buena orientación para hacer de éste un campo fructífero para la comprensión de diversos acontecimientos internacionales. Dentro de este enfoque se destacan los estudios de Parker Follett, a quien se le atribuye el origen del enfoque integrativo de la negociación, de amplia aceptación en la actualidad (Parker Follet, 1942).

Ese enfoque fue consolidado posteriormente por Walton y McKersie, quienes argumentaron que los negociadores deberían esforzarse para implementar una estrategia "ganar-ganar", donde todas las partes están mejor al final de la negociación (Walton y McKersie, 1965).

La mayor parte de la literatura de la negociación se centra en dos estrategias, la mencionada integrativa o cooperativa, que se basa en el interés, mientras que la otra, llamada distributiva o competitiva, está basada en las posiciones antagónicas. García Dauder y Domínguez Bilbao, citando a Walton y Mc Kersie, señalaron que los modelos de negociación de estos autores mostraron cómo en todo proceso de negociación se producían procesos cognitivos y emocionales, toma de decisiones sobre conflictos de intereses y sobre resolución de problemas, reestructuración de actitudes y de interacciones y que cada uno de estos subprocesos poseía la suficiente importancia para ser analizado de forma independiente, ya que suscitaban estrategias y generaban actividades tácticas diferenciales. Asimismo señalaron que Walton y McKersie propusieron una síntesis parcial de los subprocesos de negociación distributiva e integradora, es decir las negociaciones mixtas (García Dauder, S y Domínguez Bilbao R, 2003:10).

En cambio Lax y Sebenius, en lugar de partir de unos tipos puros y considerar la posibilidad de su compatibilidad en un proceso de negociación, afirmaron que la distribución y la integración eran simplemente aspectos diferentes de todo proceso negociador, es decir que todas las negociaciones eran combinaciones de ambas estrategias. Estos autores tomaron a los intereses como un concepto medular del proceso negociador y sostuvieron que enfocar la negociación en intereses generaría un aumento de la creatividad y quebraría los *impasses* (situaciones de

estancamiento), reformulando los problemas para alinearlos mejor con los intereses subyacentes. Sin embargo, también consideraron que, si bien los primeros negociadores participantes intentan crear valor agrandando el objeto a negociar tanto como pueda (acercamiento basado en intereses), a posteriori inevitablemente el objeto negociado necesitará ser dividido para arriba, lo que ellos llaman negociación distributiva. Por esto toda la negociación es una combinación del valor que crea y que demanda, no uno o el otro excluyéndose mutuamente (Lax y Sebenius, 1986).

Si bien en la actualidad se considera al enfoque integrativo como el más propicio para la resolución de disputas, para esta investigación se considera adecuado el enfoque combinado de Lax y Sebenius, ya que, según se deduce de la investigación, habría sido el enfoque puesto en práctica por el G-20 durante la Conferencia Ministerial de Cancún.

Esta tesis está dividida en siete capítulos. En la primera parte -capítulo I-, se realiza una descripción de las distorsiones aplicadas a la agricultura en los países desarrollados y una explicación de los inconvenientes que estas distorsiones fueron generando a los países en desarrollo, para luego explicar en el capítulo II, cómo la agricultura se mantuvo al margen de las disciplinas multilaterales del GATT desde su creación hasta la Ronda Uruguay y posteriormente describir su proceso de incorporación a través de las negociaciones realizadas al amparo de dicha ronda. Con el fin de realizar esa descripción, se efectúa una síntesis de las principales posiciones adoptadas por los negociadores sobre el tema agricultura, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo.

En el capítulo III se realiza una referencia a las asimetrías de poder existentes hasta el inicio de la Ronda Uruguay, para luego determinar cómo el Grupo Cairns logró, en la dicha ronda, iniciar el cambio hacia una mayor representación de los intereses de los países en desarrollo. Se profundiza particularmente en el grupo

Cairns por considerárselo un importante antecedente en la conformación de las actuales coaliciones y por haber colocado los cimientos para la construcción del poder de negociación comercial que posibilitó a los países en desarrollo continuar trabajando hacia la búsqueda de un comercio agrícola más equilibrado.

En el capítulo IV se describe y analiza la Ronda Doha, se sintetizan los intereses y posiciones de los principales actores agrícolas que negociaron sobre esa cuestión y se efectúa un recorrido por el tratamiento que dicho tema tuvo hasta la Reunión Ministerial de Cancún, donde se podrá observar cómo la confrontación en las negociaciones multilaterales impedía que los países en desarrollo colocaran sus temas de interés sobre la mesa de negociación, por lo que ello fue aumentando la desconfianza en las bondades del sistema multilateral de comercio.

En el capítulo V se realiza una descripción del cambio acaecido en vísperas de la Reunión Ministerial de Cancún, lo que marcaría un punto de quiebre en las asimetrías de poder a través del surgimiento del G-20. Para ello, se realiza una síntesis de los principales intereses y posiciones tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo en el tema agrícola, así como los *trade off* que todos ellos perseguían.

En el capítulo VI se desarrolla una explicación de la importancia de la conformación de coaliciones como estrategia para lograr que los intereses de los países en desarrollo fueran considerados en las negociaciones de la OMC, para finalmente describir las estrategias de negociación utilizadas por Estados Unidos, por la Unión Europea y por el G-20, de modo de comprender las contribuciones que dicha estrategia realizara al aumento de la influencia del grupo durante la Reunión Ministerial de Cancún.

En el capítulo VII, se efectúa una evaluación de las fuentes del poder de negociación que reunió el G-20 para analizar cómo influyeron en las deliberaciones de Cancún.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación, donde se retoma la idea de las alternativas de los países en desarrollo para negociar la cuestión de las distorsiones al comercio agrícola mundial, las implicancias de la conformación de una coalición como el G-20 para este tipo de Estados, sus logros en la Conferencia Ministerial de Cancún y se plantean algunas propuestas para aumentar la influencia.

## Capítulo I

### Las distorsiones agrícolas y el comercio internacional.

En este capítulo se realiza una explicación y justificación de la importancia que tiene la eliminación de distorsiones y la inclusión plena de la agricultura en las disciplinas de la OMC para los países en desarrollo. A su vez, se hace referencia al impacto de las distorsiones sobre los países en desarrollo, para lo cual se describen las políticas distorsivas aplicadas por Estados Unidos y por los miembros de la Unión Europea.

Es importante aclarar, que cuando se habla de distorsiones, los productos objeto de negociaciones multilaterales no son solamente los agrícolas de base o sin elaboración, sino también los procesados. Comprende, básicamente, los Capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado, incluyendo las posiciones arancelarias de todos los productos del agro sin procesar, semi-procesados y procesados y excluye a los productos ictícolas y las maderas y sus derivados<sup>9</sup>. En función de esto, los perjuicios no son sufridos únicamente por los países eminentemente productores de materias primas agrícolas, sino también por aquellos que tienen un rol destacado en la agroindustria.

#### 1.1. Efectos de las distorsiones sobre los países en desarrollo agrícolas

Las políticas distorsivas de los países desarrollados crearon grandes alteraciones en los mercados agrícolas mundiales, redujeron los precios de los productos

---

<sup>9</sup> Además de los capítulos 1 al 24 completos menos pescados y productos de la pesca, comprende también aceites esenciales; manitol y Sorbitol; materias albuminoides y productos a base de almidón de fécula modificada, aprestos y productos de acabado; cueros y pieles; peletería en bruto; seda cruda y desperdicios de seda; lana y pelo; algodón en rama, desperdicios y algodón cardado; lino en bruto; cáñamo en bruto.

agrícolas a niveles tan bajos que dejaban de ser rentables para quienes no aplicaban distorsiones, y provocaron una inestabilidad del mercado mundial que perjudicó por décadas a los países en desarrollo y países productores por excelencia, generando incluso en muchos de ellos, el abandono de la actividad, de la cultura relacionada con la tierra y la migración a las grandes ciudades.

Cálculos del año 2002 daban cuenta que una reforma radical de la política agrícola por parte de los países de altos ingresos incrementaría la recaudación de los países de ingresos bajos y medios en aproximadamente 60 mil millones de dólares por año, cifra superior a toda la asistencia para el desarrollo que ofrecían los donantes de todo el mundo (Odell, 2003:3)<sup>10</sup>.

Debido a que muchos países en desarrollo poseen ventajas comparativas en producción de bienes agrícolas, si se eliminaran las distorsiones al sector aplicadas por los países desarrollados, reaparecería la oportunidad -que tuvieron con anterioridad a la existencia de las mismas-, de alcanzar importantes volúmenes de exportaciones y de convertirse en actores decisivos dentro del sector. Esta eliminación de distorsiones proporcionaría señales mucho más claras a los mercados y tras ello se originaría el aumento de las exportaciones. A su vez, dicho aumento generaría el crecimiento económico que contribuiría a aliviar los problemas de la pobreza de muchas regiones agrícolas.

Un estudio del Banco Mundial citado por el Grupo Cairns anticipaba que un promedio del 60 % de los beneficios de la reforma global comercial provendría de la agricultura y de las reformas en la política de alimentos, con unas ganancias de bienestar para los países en desarrollo estimadas en el 83 % de su PBI<sup>11</sup>. Asimismo, estimó que las políticas agrícolas de los países desarrollados tuvieron

---

<sup>10</sup> Cálculos realizados por académicos de la Iowa State University, en Estados Unidos. En Odell John “La OMC, otra vez en punto muerto”. *Foreign Affaire En Español*, julio-septiembre 2003 pág 3. < <http://www.foreignaffairs-esp.org/20030701faenespessay12010/john-s-odell/la-omc-otra...Fecha>> [consulta 10 de diciembre de 2008].

<sup>11</sup> Cairns Group, “Market access: the key to expanding developing country trade”. <[http:// CairnsGroup.org/DocumentLibrary/market\\_access.pdf](http:// CairnsGroup.org/DocumentLibrary/market_access.pdf)> [consulta 01 de febrero de 2010].

un costo para los países en desarrollo de 17 billones de dólares anuales<sup>12</sup>. Mientras la agricultura representa sólo entre el 3 y 5 % de los ingresos en países industrializados, se eleva a porcentajes que oscilan entre un 30% y un 50% de los ingresos en países en vía de desarrollo.

Muchas personas en países en vía de desarrollo dependen de la agricultura para su sustento. Por esto, una reforma agrícola tendría un fuerte impacto en el alivio de la pobreza.

Las distorsiones influyeron de un modo tan negativo sobre el comercio internacional que ocasionó el desplazamiento de la producción agrícola en aquellos países que no podían aplicar distorsiones, quienes incluso pasaron a convertirse en mercados importadores en lugar de productores.

Sin embargo, no se trataba solo de un problema de índole comercial donde algunos países percibían menos ingresos por sus exportaciones agrícolas a causa de tantas restricciones, sino también de problemas o preocupaciones llamadas “no comerciales” que se fueron generando como consecuencia de lo anterior, tales como los fenómenos migratorios, falta de desarrollo rural o deterioro del medio ambiente. Paradójicamente, estas cuestiones “no comerciales” pasarían a transformarse en la justificación “social” de la Unión Europea a sus distorsiones.

Varios países han realizado estudios para respaldar sus argumentos, estudios que también han sido objeto de debate en los mismos organismos multilaterales de comercio. En ellos, la mayoría de los países acepta que la agricultura no interesa solamente para producir alimentos y fibra, sino que también cumple otras funciones, incluidos esos objetivos no comerciales. Por ejemplo, la Argentina en la comunicación presentada en la Organización Mundial de Comercio en la primera etapa para el examen de las preocupaciones no comerciales, ha sostenido que la pobreza rural es una de las principales causas de la degradación del medio

---

<sup>12</sup> Cairns Group, “Agriculture reform: critical for developing countries’ economic growth”. <[http://cairnsgroup.org/DocumentLibrary/agriculture\\_reform.pdf](http://cairnsgroup.org/DocumentLibrary/agriculture_reform.pdf)> [consulta 01 de febrero de 2010]

ambiente en los países en desarrollo y es, además, responsable de los flujos migratorios hacia ciudades ya superpobladas, lo que aumenta los índices de desempleo y el malestar social<sup>13</sup>.

La principal dificultad que generan las distorsiones implementadas por los países desarrollados es que se crea una barrera comercial para los países productores más pobres que aumenta su pobreza desde el momento en que impide que sus exportaciones sean competitivas en los mercados externos. Finalmente y como consecuencia de lo anterior, la disminución de las exportaciones agrícolas genera falta de rentabilidad que conlleva al abandono de esta actividad o su decadencia, con la subsiguiente disminución de salarios, migración de los trabajadores a otras actividades ubicadas en centros urbanos, superpoblación en estos centros y finalmente, aumento de la pobreza. Paralelamente, esas extensiones de tierras no rentables corren el riesgo de ser utilizadas para otras actividades no agrícolas con efectos más negativos sobre el medio ambiente.

El perjuicio no solo es para las actividades primarias, sino también para las secundarias o industriales. Para el caso de la agroindustria que utiliza insumos provenientes del campo, la falta o disminución de producción agrícola le genera desabastecimiento de sus insumos elementales, por lo que el único modo de continuar con la actividad es sustituyendo al insumo nacional por el importado, lo que implica pasar de país exportador a país importador.

La utilización de subvenciones a la exportación a gran escala tendió a bajar los precios en los mercados mundiales haciéndolos más inestables, sobre todo porque dichas subvenciones dependieron en varias oportunidades de decisiones políticas imprevisibles (Sharma, 2000:8). Sin embargo, esto no quitaba argumentos a los países desarrollados para defender sus posiciones en los foros multilaterales. Así, mientras estos países justificaban los subsidios y restricciones en la necesidad de

---

<sup>13</sup> Argentina: comunicación técnica sobre las preocupaciones no comerciales [G/AG/NG/W/88](#) de fecha 30 de noviembre de 2000 presentada al Comité de Agricultura Serie de reuniones extraordinarias de la OMC.

dar apoyo a la biodiversidad, a la preservación del patrimonio rural, a la calidad y la inocuidad de los alimentos o se referían a la agricultura como fuente de cultivos destinados a la producción de combustible, los segundos hacían énfasis en la agricultura como medio de subsistencia de gran parte de su población. Un ejemplo de lo antedicho lo podemos observar en la actualidad en las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural de la Unión Europea cuando afirma que “la actividad agraria desempeña en las superficies rurales un papel multifuncional e innovador como factor determinante de la calidad de los productos alimentarios, del paisaje y del medio ambiente”<sup>14</sup>

En cambio, en los países denominados agrícolas, la agricultura responde por un tercio, aproximadamente, de todo el crecimiento económico y la mayor parte de la población pobre vive en las zonas rurales<sup>15</sup>. Más de 500 millones de personas viven en estos países, y de ellas el 49% sobrevive con menos de un dólar al día. En los países en proceso de transformación, si bien los sectores no agrícolas han sido los de más rápido crecimiento del mundo y la agricultura ha dejado de ser la fuente principal de crecimiento económico, la pobreza sigue siendo eminentemente rural<sup>16</sup>. En los países de bajos ingresos, y según lo demuestra el cuadro I, la agricultura significa más del 70% del empleo y más del 30% del producto nacional bruto<sup>17</sup>. En los países llamados urbanizados donde se concentra el 88% de la población rural de América Latina, Europa y Asia central, el buen desempeño del sector agrícola en períodos discontinuos no se ha traducido en la

---

<sup>14</sup> Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural [en línea], disponible para su consulta en <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l60042.htm>>. [consulta 03 de febrero de 2009]

<sup>15</sup> Tipología utilizada por el Banco Mundial. Un país agrícola se define como el país en que una fracción grande del crecimiento general se origina en la agricultura y donde la población pobre está concentrada en las áreas rurales. Algunos países que no están incluidos en esta categoría tienen regiones dentro de ellos que pueden clasificarse también como agrícolas.

<sup>16</sup> Según el Banco Mundial, son economías que se caracterizan por la existencia de una importante brecha creciente entre los ingresos urbanos y los rurales, como el caso de China, India, Indonesia, Marruecos y Tailandia, entre otros

<sup>17</sup> UNCTAD, Training module for multilateral trade negotiations on agriculture. March 2007. Pág 4. <[http://www.unctad.org/en/docs/ditctncd20067\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/ditctncd20067_en.pdf)>. [consulta 4 de febrero de 2009]

reducción de la pobreza rural<sup>18</sup>. Esto es debido a que dicha pobreza va más allá de una situación coyuntural de buenos ingresos en el sector promovida por un alza temporal de precios internacionales.

Cuadro I

Importancia de la agricultura para los países en desarrollo

<b>Países</b>	<b>Valor agregado en agricultura (porcentaje del PBI)</b>	<b>Empleo en agricultura (porcentaje del total)</b>
Ingresos altos	2	4
Ingresos medios	9	40
Menos desarrollados	32	72
Mundo	4	37

Fuente: Banco Mundial. Indicadores del desarrollo mundial 2005

La disminución o, mejor aún, la eliminación permanente de distorsiones en los países desarrollados, como por ejemplo, los de la Unión Europea, generaría un aumento permanente de las exportaciones de los países urbanizados que contribuiría sustancialmente a la disminución de la pobreza<sup>19</sup>. Si bien en estos países la agricultura aporta tan sólo el 5% del crecimiento del PIB, en promedio

<sup>18</sup> Son países donde los mercados internos de alimentos están transformándose, en particular gracias a la revolución de los supermercados, y diversos subsectores agrícolas experimentan un crecimiento espectacular y sostenido.

<sup>19</sup> Según un estudio de casos de países en desarrollo realizado por la FAO, las dificultades aparecen con claridad en el estudio egipcio. Si mejorara su acceso a los mercados, lo mejor para Egipto sería adoptar una estrategia basada en la asignación de una cantidad cada vez mayor de recursos a productos hortícolas exportables de gran valor en los que Egipto tiene una ventaja comparativa. Pero si el mejoramiento del acceso a los mercados fuera limitado, Egipto se vería obligado a adoptar una estrategia de sustitución de las importaciones centrada en la producción de alimentos, lo que supone un uso menos eficaz de los recursos agrícolas. El proteccionismo aplicado en la UE (un mercado importante de Egipto) no constituye un incentivo para modificar su situación en materia de autosuficiencia en alimentos como un medio para la seguridad alimentaria. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/007/Y4632s/y4632s00.HTM>. Fecha de consulta 28 de enero de 2009

las zonas rurales albergan al 45% de los pobres, y las agroindustrias y el sector de la alimentación representan hasta un tercio del PIB<sup>20</sup>.

Es importante aclarar, que de ningún modo se considera en este trabajo que las restricciones a la agricultura son la única y exclusiva causa de la pobreza rural ni de los problemas referidos al sector en los países afectados por dichas distorsiones, pero indudablemente, son un fundamento importante de dichos problemas y se parte del supuesto que su solución reside en las negociaciones dentro del ámbito de los organismos multilaterales de comercio.

Como sostiene Kamal Malhotra “pocos observadores pondrán en duda las ventajas potenciales que tiene el comercio para el desarrollo humano, y la mayor parte de los países en desarrollo son partidarios de que haya negociaciones comerciales multilaterales. En cambio, a muchas personas, organizaciones y gobiernos de países en desarrollo de muy variada definición política les preocupan los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio y la manera en que se negocian” (Kamal Malhotra 2003:2).

Si consideramos la agricultura como una actividad envuelta en un conflicto que trasciende la escala regional para expandirse a nivel internacional, su necesidad de defensa y desarrollo la apreciamos si observamos que más del 95% de todos los agricultores del mundo viven en países en vías de desarrollo. Según el Banco mundial, el 74% de la población de los países menos adelantados -PMA- y el 54% de la de países de ingresos medios vive en áreas rurales<sup>21</sup>, mientras que el

---

<sup>20</sup>Banco Mundial. Comunicado de prensa N°:2008/080/DEC “El Banco Mundial insta a renovar el énfasis en la agricultura para el desarrollo” Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSPANISH/0,,contentMDK:21518484~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>. Fecha de consulta 29 de enero de 2009.

<sup>21</sup> UNCTAD (2007) Training module for multilateral trade negotiations on agriculture. March, Pag 3. <[http://www.unctad.org/en/docs/ditctncd20067\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/ditctncd20067_en.pdf)>. [consulta 30 de enero de 2009]

crecimiento del PIB originado en la agricultura es aproximadamente cuatro veces más eficaz para reducir la pobreza que el generado en otros sectores<sup>22</sup>.

Esto nos demuestra una significativa dependencia de estos países de las actividades agrícolas, donde el bienestar de gran parte de sus poblaciones está íntimamente relacionado a este tipo de actividades. Por tanto, y aunque en la actualidad en los países desarrollados las actividades secundarias y terciarias constituyen la principal fuente de recursos, en el resto del mundo, la agricultura continúa siendo fundamental para el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la sostenibilidad ambiental, sobre todo en África<sup>23</sup>.

Incluso en aquellos países en desarrollo que lograron una industrialización más significativa –caso de Brasil, México, Argentina o India, entre otros-, la agricultura sigue siendo importante a través de la agroindustria, sector en el que sus productos también se ven afectados por restricciones en los países desarrollados, lo cual genera incertidumbre referida a la ocupación de mano de obra empleada en el mismo. Rubens Ricuperro fue muy elocuente al respecto cuando señalaba que “si la justificación moral y política más contundente de los subsidios es que son necesarios para salvar a los agricultores, los hechos demuestran que no están logrando su objetivo. (...) Los subsidios agrícolas, además de fracasar trágicamente en el propósito de ayudar a los pobres del Norte, también perjudican gravemente a los agricultores pobres del Sur. (...) En varios sentidos, los agricultores de los países pobres están financiando la asistencia social que reciben los de los países ricos. (...) Los mecanismos de apoyo a los agricultores de los países de la OCDE complican gravemente el problema de la pobreza y afectan de forma igualmente grave y directa las perspectivas de reducción de la pobreza a que aspiran los objetivos de desarrollo del Milenio. (...)

---

<sup>22</sup>Citado en el informe “El Banco Mundial insta a renovar el énfasis en la agricultura para el desarrollo” <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANH/0,,contentMDK:21518484~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>> [consulta 31 de enero de 2009]

<sup>23</sup> Banco Mundial, informe “Agricultura y desarrollo rural” [en línea] disponible para su consulta en <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANH/0,,contentMDK:20548813~menuPK:1074643~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>>. [consulta 31 de enero de 2009].

Más que un problema económico o comercial, los subsidios al algodón constituyen un dilema moral para los hombres y mujeres de buena voluntad de todo el mundo”<sup>24</sup>.

Por ejemplo, si tomamos el caso de la producción de algodón en Brasil, mientras en 2001, los subsidios de los países ricos a los cultivadores nacionales ascendían en total a 4.000 millones de dólares, hacían perder a los cultivadores brasileños 600 millones de dólares en ventas. En África, donde 15 millones de personas trabajan en la industria del algodón, los cultivadores pierden unos 250 millones de dólares anuales sólo a causa de los subsidios aplicados por Estados Unidos, cuyos 25.000 cultivadores de algodón controlan más del 40% de las exportaciones mundiales de este producto<sup>25</sup>.

Si bien en países de ingresos medios, la participación de la agricultura en el PIB cae al 9%, de todas maneras cubre 40% del empleo. El informe de la FAO del 2005 sostiene que “el crecimiento del sector agrario es crucial para la reducción sostenible de la pobreza. Las reformas comerciales que estimulan la producción agrícola a menudo llevan aparejado un aumento general de los salarios de los trabajadores no especializados”<sup>26</sup>. Refiriéndose al tema, Mary Robinson sostuvo que los subsidios a la agricultura y las barreras comerciales de Estados Unidos, Europa y Japón poseen un costo para los países pobres en desarrollo de aproximadamente 320 mil millones de dólares anuales en concepto de exportaciones perdidas<sup>27</sup>. Esto ahonda la escasez de recursos de aquellos países

---

<sup>24</sup> Discurso al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en junio de 2003 como Secretario General de la UNCTAD en alusión a los subsidios al algodón por parte de los países desarrollados. UNCTAD IX. Décimo primera sesión, Sao Paulo, Brasil, 13 al 18 de junio de 2004. <<http://www.cinu.org.mx/prensa/eventos/unctadxi/cp4.htm>> [consulta 31 de enero de 2009].

<sup>25</sup> UNCTAD, Décimo primera sesión. Sao Paulo, Brasil, 11 al 18 de junio de 2004. <http://www.cinu.org.mx/prensa/eventos/unctadxi/cp4.htm> [consulta 31 de enero de 2009]

<sup>26</sup> El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2005 (SOFA) <[http://www.desarrollointeligente.org/desarrollo\\_inteligente/VisNot?id=a1348b568ede3ed777c2d8e9c35b6db](http://www.desarrollointeligente.org/desarrollo_inteligente/VisNot?id=a1348b568ede3ed777c2d8e9c35b6db)> [consulta: 31 de enero de 2009].

<sup>27</sup> Mary Robinson es ex Alta Comisionada de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Conceptos señalados en conferencia de prensa realizada el 26 de noviembre de 2003 en Ginebra.

[http://www.redtercermundo.org.uy/tm\\_economico/texto\\_completo.php?id=2380](http://www.redtercermundo.org.uy/tm_economico/texto_completo.php?id=2380) [consulta 10 de septiembre de 2008]

que demandan por un comercio más equitativo debido a su dependencia de la agricultura, y que no cuentan por sí solos o aisladamente con suficiente poder de negociación para alterar el status quo de la agricultura en las negociaciones comerciales multilaterales.

Reclamando por una eliminación de distorsiones, el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en un mensaje leído por el Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, Rubens Ricuperro, denunciaba que “en lugar de mercados libres hay demasiadas barreras que atrofian, asfixian y ahogan [...] En lugar de una competencia leal, los países ricos conceden subsidios que dejan en desventaja a los pobres. En lugar de normas mundiales negociadas por todos, en interés de todos y respetadas por todos, hay demasiadas decisiones tomadas a puerta cerrada”<sup>28</sup>

Es posible observar una correlación entre aumento de la pobreza y dificultades de exportación de productos agrícolas que se ilustran a través de estos ejemplos: la participación de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo en las exportaciones totales agrícolas del mundo ha disminuido constantemente a lo largo del tiempo, pasando del 40% en 1961 al 27% en 1990<sup>29</sup>. Durante el período 1973-1996, las exportaciones agrícolas de los países de la OCDE aumentaron un 3,2% mientras que las de los países en desarrollo lo hicieron al 2,7%.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Ver Diario La Nación, 10 de septiembre de 2003 “Subsidios, eje de la reunión mundial de la OMC”. Fuente EFE. <<http://www.lanacion.com.ar/526318-subsidios-eje-de-la-reunion-mundial-de-la-omc>> [consulta 17 de septiembre de 2008]

<sup>29</sup> Solo hubo aumentos temporarios como en 1996 debido a un aumento provisional de los precios de los productos básicos. Véase en Hans Binswanger y Ernst Lutz (2000) Documento preparado por el Banco Mundial. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. X UNCTAD. TD(X)/RT.1/8 Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI. Obstáculos al Comercio Agrícola, Negociaciones Comerciales y los Intereses de los Países en Desarrollo. 12 de febrero, pág 10. Washington DC. Disponible en [http://www.unctad.org/sp/docs/ux\\_tdxrt1d8.sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/ux_tdxrt1d8.sp.pdf). Fecha de consulta 5 de febrero de 2009.

<sup>30</sup> Hans Binswanger y Ernst Lutz en Documento preparado por el Banco Mundial. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. X UNCTAD. 2000. TD(X)/RT.1/8 Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI. “Obstáculos al comercio agrícola, negociaciones comerciales y los intereses de los países en desarrollo”. 12 de febrero, pág 10. Washington DC. <[http://www.unctad.org/sp/docs/ux\\_tdxrt1d8.sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/ux_tdxrt1d8.sp.pdf)> [consulta 5 de febrero de 2009]

Si consideramos que gran parte de los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa en productos agrícolas, puede concluirse que la eliminación de distorsiones los beneficiará permitiéndole ingresar a aquellos mercados donde existe el mayor consumo, a precios más competitivos, obteniendo así mayores ingresos. Como sostiene Nash “las políticas proteccionistas en el sector agrícola han tenido como resultado la sobreproducción y las bajas de precio de muchos bienes de consumo, lo que para muchos países en desarrollo ha reducido las oportunidades de expandir su producción y sus exportaciones” (Nash 2004:10). Por ello la estrategia de desarrollo rural del Banco Mundial afirma que "si no mejora la demanda de productos agrícolas de los países en desarrollo no tendrá lugar el crecimiento agrícola necesario para generar empleo y reducir la pobreza de las zonas rurales"<sup>31</sup>.

En síntesis, el crecimiento de las exportaciones tiene importantes ventajas para los países y para sus habitantes, ya que facilita el crecimiento económico, permite obtener economías de escalas y reducir costos de producción, genera nuevas fuentes de trabajo y por ende, se convierte en uno de los pilares para lograr el desarrollo humano. El problema es que no puede haber comercio justo si los principales protagonistas del mismo establecen restricciones que limitan las ventas de los menos desarrollados y causan desequilibrios que son de difícil negociación para su erradicación. Para eliminar esas asimetrías los organismos multilaterales se convierten en un espacio apropiado para la negociación.

## 1.2. Las distorsiones agrícolas aplicadas por la Unión Europea

Como ya se mencionara, el término distorsiones al comercio mundial incluye una variedad de medidas que incentivan la producción y/o las exportaciones y cuyo

---

<sup>31</sup> Documento preparado por el Banco Mundial. Hans Binswanger y Ernst Lutz X UNCTAD. TD(X)/RT.1/8 Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el Siglo XXI. “Obtáculos al comercio agrícola, negociaciones comerciales y los intereses de los países en desarrollo”, 12 de febrero de 2000, pág 10. Washington DC. <[http://www.unctad.org/sp/docs/ux\\_tdxrt1d8.sp.pdf](http://www.unctad.org/sp/docs/ux_tdxrt1d8.sp.pdf)> [Fecha de consulta 5 de febrero de 2009]

objetivo es influir en los precios de los productos agrícolas tanto en el mercado doméstico como el internacional. Entre las medidas distorsivas que se negocian en la OMC encontramos apoyo doméstico o medidas de ayuda interna, subsidios o subvenciones a las exportaciones y restricciones a las importaciones.

Con respecto a la Unión Europea, las prácticas distorsivas comenzaron con la puesta en marcha de la Política Agrícola Común –PAC- en 1962, la cual surgió como consecuencia de la necesidad estratégica de disponer de un suministro seguro de alimentos y para alcanzar los objetivos del artículo 39 del Tratado de Roma, referidos al incremento de la productividad agrícola para garantizar un nivel de vida equitativo a los trabajadores agrícolas, estabilizar los mercados, garantizar la disponibilidad de los abastecimientos y asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

Para lograr dichos objetivos, en el artículo 34 del Tratado CE se previó la creación de diferentes Organizaciones Comunes de Mercados -OCM's- para cada uno de los diferentes productos agrarios, las cuales se constituyeron en los instrumentos básicos del mercado agrícola de la Comunidad, en la medida en que eliminaban los obstáculos al libre comercio intracomunitario de productos agrícolas, mantenían protecciones arancelarias comunes frente a los productos procedentes de terceros países y regulaban el funcionamiento de los mercados comunitarios. Tres principios fundamentales caracterizaban a las organizaciones comunes de mercado:

1. Un mercado unificado: implicaba, por un lado, la libre circulación de los productos agrícolas en el territorio de los Estados miembros y, por otro, la utilización de medios y mecanismos comunes en el conjunto de la Unión Europea para su organización.
2. La preferencia comunitaria: se daba preferencia a los productos agrícolas de la Unión Europea sobre los productos importados; además, se protegía el mercado interior de las importaciones de terceros países a precios reducidos y de las grandes fluctuaciones del mercado mundial.

3. La solidaridad financiera: todos los gastos y desembolsos derivados de la aplicación de la PAC se sufragaban con cargo al presupuesto comunitario.

En cuanto a las fuentes de financiamiento de la PAC, provenía de recursos propios de la Comunidad Europea a través del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola –FEOGA-, que absorbía una parte sustancial del presupuesto comunitario. El FEOGA se encontraba dividido en dos secciones, por un lado la sección "Orientación" (parte de los Fondos Estructurales), destinado a fomentar las reformas agrícolas estructurales y el desarrollo de las zonas rurales y por otro lado, la sección "Garantía", destinada a financiar los gastos de las organizaciones comunes de mercado. Esta sección fue, con gran diferencia, la más importante y estaba integrada en los gastos obligatorios del presupuesto comunitario.

Los subsidios y ayudas fueron relativizados en los años '70 debido a los altos precios de los bienes agrícolas, algo que tornaba rentable la actividad aún con poca ayuda gubernamental, por lo que esta situación ayudaría a consolidar los principios que marcarían el funcionamiento de la Comunidad Europea y la PAC, referidos a la eliminación de las barreras comerciales para crear un mercado único, privilegiar los productos comunitarios frente a los importados y financiar de manera común los gastos agrícolas. Las medidas de política interna implementadas se basaron en los precios de intervención, con alguna participación de ayudas directas basadas en la producción.

Sin embargo, en 1982 los precios mostraban una tendencia a la baja y el monto de subvención por cada agricultor europeo ascendió a 6.200 dólares. En 1986 los subsidios representaban un monto equivalente al 50% de los ingresos de cada productor y dos terceras partes del presupuesto comunitario eran destinados a las ayudas al sector.

## Cuadro II

Reparto de los gastos del FEOGA - garantía en 2005 en determinados estados miembros (millones de euros)

País	Millones €	% UE
Francia	9.968,9	20,36
Alemania	6.503,1	13,28
España	6.406,6	13,08
Italia	5.499,7	11,23
Reino Unido	4.216,0	8,61
Grecia	2.764,0	5,64
Polonia	1.839,0	3,75
Irlanda	1.806,2	3,69
Holanda	1.266,3	2,59
Austria	1.236,7	2,52
Dinamarca	1.224,9	2,50
Bélgica	1.034,6	2,11
Suecia	966,3	1,97
Finlandia	902,9	1,84
Portugal	891,9	1,82
Hungria	716,8	1,46
República Checa	463,8	0,95
Lituania	291,2	0,59
Eslovaquia	247,6	0,51
Letonia	137,6	0,28
Eslovenia	127,3	0,26
Estonia	77,4	0,16
Chipre	68,8	0,14
Luxemburgo	46,0	0,09
Malta	9,9	0,02

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Gobierno de España.

Más adelante, en el año 2000, la Unión Europea destinó cerca de 40 mil millones de dólares del presupuesto global para el sector agrícola, en el 2002 la suma ascendió a 42.800 millones para siete millones de productores, lo que equivalía a un subsidio por habitante de 5.560 dólares (Rubio 2004:950).

A los subsidios y ayudas se agregaron las barreras tanto arancelarias como no arancelarias, las cuales variaban de acuerdo a la posición arancelaria que identificara al producto en la nomenclatura del Sistema Armonizado<sup>32</sup> y cuya finalidad era la protección de los bienes agrícolas europeos de las importaciones provenientes de países productores por excelencia, como los integrantes del Grupo Cairns o varios de los integrantes del G-20<sup>33</sup>.

### 1.3. Las distorsiones agrícolas aplicadas por Estados Unidos

Al momento de realizarse las negociaciones de la Reunión Ministerial de Cancún en septiembre de 2003, la política agrícola de Estados Unidos se traducía en una legislación agrícola que marcaba la intervención del Estado en la protección del sector, y que estaba explicitada en la Ley de Garantías Agrícolas e Inversiones Rurales del 2002 (*Farm security and rural investment Act*). A través de la dicha ley, se abrió paso a un aumento masivo en los subsidios agrícolas, dado que conservaba los instrumentos de apoyo a los productores establecidos por la legislación anterior, la *Fair Act* de 1996 -la cual comprendía apoyos directos (*Production flexibility contracts*) y los precios mínimos de garantía (*Loan Deficiency payment*)-, pero a su vez reintroducía los apoyos contra cíclicos a través del establecimiento de precios objetivos (*target prices*) abolidos en la legislación anterior. Esta ley constaba de tres programas básicos: el de Pagos directos, el de pagos contra cíclicos y el de préstamos de asistencia a la comercialización.

---

<sup>32</sup> El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías (SA) es una nomenclatura internacional que se utiliza para una variedad de propósitos, entre ellos, fijación de aranceles y/o tratamiento tributario, elaboración de las reglas de origen, confección de estadísticas. Dicho sistema ha sido elaborado por el entonces Consejo de Cooperación Aduanera, actual Organización Mundial de Aduanas (O.M.A). Actualmente el Sistema Armonizado es el principal instrumento utilizado para la clasificación de mercancías (SA). Fue formulado en 1988, y en el mismo se basan la mayoría de las tarifas arancelarias del mundo

<sup>33</sup> Por ejemplo, por reglamento N° R2204/99 el aceite de oliva y sus fracciones (Posición arancelaria 1509.10.00) poseía un derecho específico de 124.50 EUR cada 100 kg, la leche en polvo (0402.10.00) un derecho de 125.40 EUR cada 100 kg, el queso fresco (0406 10 20 10) de 185.20 EUR cada 100 kg.

Según señalaba Tussie, “a través de la Ley de Garantías Agrícolas e Inversiones Rurales del 2002, se mantuvieron algunos de los programas de apoyo contemplados en la Ley Federal de 1996 de Reforma y Mejoras a la Agricultura (*FAIR Act*), pero se establecieron otros nuevos, dotados con cerca de 18,5 mil millones de dólares anuales para los primeros tres años. Existieron diferencias sustanciales en el espíritu y la letra entre ambas leyes. En la de 1996, promulgada poco después de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las disposiciones estaban orientadas hacia la reducción progresiva de la asistencia financiera a los agricultores, mientras que la promulgada en 2002 expandía dicho apoyo hasta 2007. La nueva ley consta de diez Títulos, de los cuales los tres primeros (Programas de Productos Básicos, Conservación y Comercialización) inciden directamente en el comercio de bienes agrícolas” (Tussie et.al., 2003:5)

Los pagos directos (*direct payments*) eran fijados para cada cultivo, se otorgaban en función de la superficie y rendimientos promedio históricos y no estaban ligados a los niveles de producción o los precios de mercado vigentes. La cobertura se extendía a cultivos como soja, otras oleaginosas y cacahuete.

Los pagos contra cíclicos (*counter – cyclical payments*) consistían en un mecanismo que establecía un precio objetivo (*target price*) para cada producto, de modo que cuando el precio promedio estacional (*season average price*) más la tasa de pago directo (*direct payment rate*) se encontraba por debajo del precio objetivo, se calculaba un pago contra cíclico que consistía en una tasa igual a la diferencia.

El Programa de préstamos de asistencia a la comercialización, implicaba la provisión de pagos de deficiencia (*loan deficiency payments*) y ganancias de créditos de comercialización (*marketing loan gains*) cuando los precios eran bajos, permitiendo que los productores financiaran temporalmente su cosecha. Por intermedio del programa, el USDA (*United States Department of Agriculture*) estableció un *loan rate*, o precio al que se le otorgaba el financiamiento y los productores tenían la alternativa de pagarlo o entregar su cosecha al gobierno. Los

productores podían pagar el préstamo a ese precio y vender los granos o mantenerlo almacenado. Cuando los precios del mercado se encontraban por debajo del *loan rate*, los productores podían liquidar el crédito a un nuevo precio que era menor al *loan rate*. La liquidación de los préstamos a la comercialización se basaba en el precio local llamado *Posted County Price* para trigo, granos forrajeros y oleaginosas, sobre los precios de mercado para arroz y algodón y sobre los precios semanales para otros cultivos. Diariamente el Gobierno Federal calculaba la tasa de pago, excepto para algunos cultivos que se calculaban semanalmente. Cuando el productor liquidaba el crédito a un precio menor, la diferencia entre el *loan rate* y la tasa de pago representaba un beneficio para los productores que se denominaba ganancia del crédito de comercialización. Este programa estaba dirigido a los productores de trigo, maíz, arroz, sorgo, cebada, avena, algodón, soja, cacahuete, miel, frijoles, lentejas y lana.

El otro mecanismo del programa de préstamos eran los pagos llamados LDP's (*Loan deficiency payment*). A través del mismo, los productores podían optar por recibir un beneficio de comercialización a través de pagos directos LDP's cuando los precios de mercado se encontraban por debajo del *loan rate*. En lugar de recibir un préstamo, tenían la alternativa de recibir la diferencia entre el *loan rate* y el *posty county price* y a esto se denominaba LDP. Por lo tanto, el mecanismo de los LDP's compensaba al productor por la diferencia entre los precios de contado regionales y el *loan rate* establecido por el *Credit Commodity Corporation* (CCC) que de facto establecía un precio mínimo para las cosechas.

La misma OMC, a través de su mecanismo de examen de las políticas comerciales realizado a los países miembros, hizo referencia a las medidas distorsivas de la Ley de Garantías Agrícolas e Inversiones Rurales del 2002, en el documento denominado TN/S/O/USA del 9 de abril de 2003 al declarar que “el promedio de los aranceles aplicados a los productos agrícolas en 2002 fue del 10 %, pero algunos productos son objeto de una protección arancelaria considerablemente más alta. Después de tres años de asistencia sin precedente, en 2002 se registró un descenso sustancial, al aumentar los precios y no efectuarse prácticamente

pagos *ad hoc* de urgencia. Sin embargo, esta tendencia descendente se invirtió en 2003, y se prevé que los pagos oficiales volverán a situarse casi en el nivel de 2001. En comparación con la legislación anterior, la Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural de 2002 supedita en mayor medida los pagos oficiales a los precios. La ayuda interna a la agricultura puede afectar a los mercados mundiales debido a su magnitud y a la importancia de los Estados Unidos como productor y comerciante de productos agrícolas”.

En cuanto a acceso al mercado estadounidense, el documento de la OMC señalado indicaba que el promedio de los aranceles Nación Más Favorecida (NMF) aplicados a la agricultura en 2002 era del 9,8 %. La mayoría de los aranceles más altos se aplicaban a productos agrícolas sujetos a contingentes arancelarios. Algunos aranceles fuera del contingente eran prohibitivos y actuaban como restricciones cuantitativas de las importaciones, especialmente cuando los contingentes se utilizan en su totalidad (por ejemplo, en el caso de algunos productos lácteos y de los maníes). Cerca del 91 % de los aranceles fuera del contingente consistían en derechos no *ad valorem* (por lo general, tipos específicos)<sup>34</sup>, proporción que se acercaba al 27,3 % cuando se trata de los tipos dentro del contingente. Teniendo en cuenta los equivalentes *ad valorem* de los tipos no *ad valorem*, que eran calculados cada año por las autoridades, en el año 2000 el promedio de los tipos arancelarios NMF dentro del contingente fue del 9 %, mientras que el promedio correspondiente fuera del contingente fue del 53 %. En 2002, esos promedios fueron del 9,3 y el 48,6 % respectivamente.

Por otro lado y según la Ley de Comercio del 2002, Estados Unidos renovó la autoridad presidencial para negociar aranceles y acuerdos comerciales, pero, por otra parte, impuso nuevas condiciones para las reducciones negociadas de

---

<sup>34</sup> Un arancel Ad Valorem consiste en la aplicación de un porcentaje sobre el valor del bien, en cambio un arancel Específico cuando se aplica una suma fija en función de la unidad de medida tomada para ese bien.

aranceles aplicables a productos agrícolas sensibles a las importaciones de otros países, como el azúcar, el jugo de naranja, y muchas frutas y vegetales<sup>35</sup>.

A su vez, dentro de dicha Ley de Comercio, se había colocado el capítulo denominado *Trade Promotion Authority* –TPA–, mecanismo mediante el cual se otorgaban atribuciones al Presidente para la negociación de acuerdos comerciales. Según esta TPA el Presidente tenía mandato para negociar hasta junio del 2005.

---

<sup>35</sup> Instrumentos de política agrícola en Estados Unidos (2003), Informe realizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México. Coordinación general de apoyos a la comercialización. Dirección General de operaciones financieras. Dirección de estudios y análisis de mercados. Enero, México.

## Capítulo II

### El comercio agrícola y el sistema multilateral de comercio

En este capítulo se realiza una explicación de la marginalidad a la que fue sometida la agricultura en las reglas multilaterales de comercio, desde la creación del GATT hasta la Ronda Uruguay, donde comienza a vislumbrarse una participación más efectiva de los países productores sin distorsiones. Asimismo, se describen los principales puntos del Acuerdo Agrícola alcanzado durante dicha ronda.

Con el fin de describir el proceso de negociaciones agrícolas, se realiza una síntesis de los intereses y las principales posiciones adoptadas por los negociadores sobre el tema, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo.

#### 2.1. El tratamiento de la agricultura desde la creación del GATT

La reglamentación multilateral del comercio internacional data de 1947, oportunidad en que se firmó el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio - GATT-. Por intermedio de este acuerdo, el comercio de bienes fue sometido a disciplina jurídica, generándose las primeras normas que rigieron el comercio internacional. Las partes contratantes acordaron, -a los fines de cumplir con el objetivo propuesto de acrecentar el intercambio de productos-, “la reducción substancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional” (GATT 1947).

Sin embargo, los bienes agrícolas tuvieron un tratamiento particular y diferente al otorgado al resto de las mercaderías. Diversos artículos del acuerdo autorizaron prácticas restrictivas en este sector que no estaban permitidas para otros. Incluso yendo más allá del comercio agrícola, puede afirmarse que el GATT no contempló mínimos intereses de los países en desarrollo, ni sobre el comercio agrícola ni sobre otras cuestiones también importantes para el desarrollo.

Hubo un intento de plasmar esas consideraciones en el proceso negociador de la Carta de La Habana por la que se establecía la Organización Internacional de Comercio –OIC-, que nunca llegó a concretarse. En dicha carta los países en desarrollo realizaron un importante aporte de ideas favorables a sus intereses de desarrollo y, en consecuencia, obtuvieron la inclusión de disposiciones verdaderamente notables, como la posibilidad de mantener o de establecer restricciones cuantitativas para proteger sus industrias nacientes, el derecho a controlar las inversiones extranjeras, el reconocimiento de la utilidad de los acuerdos internacionales sobre productos básicos, y la creación de preferencias comerciales (Manero Salvador, 2008:109).

En función de lo anterior, ese proyecto original de la Carta de La Habana elaborado en las reuniones preparatorias de Londres (1946) y Ginebra (1947) pudo tomar en consideración la perspectiva del desarrollo debido en gran medida a la mayor y más activa presencia de países del Sur. Sin embargo, la propuesta presentada en La Habana sufrió diversos cambios durante la conferencia<sup>36</sup>, debido a que la misma había sido fuente de discusión entre los partidarios de una organización que se dedicase casi de forma exclusiva a eliminar las trabas al libre comercio –principalmente Estados Unidos y Gran Bretaña- y aquellos que, bajo inspiración keynesiana, creían que también tenía que incluir la plena ocupación

---

<sup>36</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo celebrada en 1947 en La Habana, Cuba. La Conferencia de La Habana comenzó el 21 de noviembre de 1947. La Carta de la OIC fue finalmente aprobada en La Habana en marzo de 1948, pero su ratificación por algunas legislaturas nacionales resultó imposible. La oposición más importante se manifestó en el Congreso de los Estados Unidos, pese a que el Gobierno de este país había sido una de las principales fuerzas impulsoras del proyecto. En 1950 el Gobierno de los Estados Unidos anunció que no pediría al Congreso que ratificara la Carta de La Habana, lo que supuso prácticamente la muerte de la OIC.

(entre estos últimos se encontraban, entre otros, India, Uruguay, Brasil, Chile y Australia)<sup>37</sup>.

Para el primer grupo, lo fundamental era el establecimiento del libre comercio bajo el principio de la cláusula de la nación más favorecida. Para los segundos, la regulación del comercio debía considerar, además de otros aspectos, los precios de los productos básicos que estaban a merced del mercado, el empleo y el desarrollo económico<sup>38</sup>. Finalmente, y después de todos los cambios introducidos, se llegó a una Carta que no convenció a ninguno de los dos sectores, razón por lo cual no fue ratificada.

Sin la Organización Internacional del Comercio, el GATT, como acuerdo provisorio sobre comercio de bienes, no recogió el espíritu de la Carta de La Habana y fue demasiado modesto en contribuciones para los países en desarrollo.

Para referirnos específicamente a la agricultura, el texto del GATT aceptó restricciones en el artículo XI, el cual si bien hacía referencia a la liberalización del comercio de bienes<sup>39</sup>, poseía excepciones de dos tipos: las referidas a bienes en general, cuando permitía prohibiciones o restricciones a la importación o exportación necesarias para la aplicación de normas o reglamentaciones sobre la clasificación, el control de la calidad o la comercialización de productos destinados al comercio internacional; y las referidas específicamente a la agricultura cuando habilitaba al establecimiento de “restricciones a la

---

<sup>37</sup> Organización Mundial de Comercio. Historia. 1946-1948. El nacimiento del GATT. En ODG Observatorio de la Deuda en la Globalización. [en línea] Barcelona. <[http://www.odg.cat/es/inicio/enprofunditat/plantilla\\_1.php?identif=266](http://www.odg.cat/es/inicio/enprofunditat/plantilla_1.php?identif=266)> [consulta 30 de julio de 2007].

<sup>38</sup> Witker, Jorge. Principios y estructura del GATT. Ensayo base de conferencia que dictó el autor en el Instituto de Investigaciones Jurídicas el 30 de abril de 1979 [en línea] <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/36/art/art5.pdf>> [consulta 30 de julio de 2007].

<sup>39</sup> Esta liberalización está señalada en el acuerdo XI al referirse a la “no imposición de prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante”, estableciendo que “ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas”,

importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe éste, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto restringir la oferta local”<sup>40</sup>.

Así observamos cómo la agricultura tuvo un tratamiento especialmente favorable a las condiciones de producción y comercialización de los países desarrollados. Si bien habitualmente se sostiene que la agricultura no fue considerada en el GATT, la realidad y lo establecido es que fue mucho peor que eso, ya que fue particularmente considerada para habilitarle restricciones, algo que solo perjudicaba a los países más pobres pero eficientes en su producción.

No solo el art. XI autorizó restricciones, también el art. XII las permitía por razones de balanza de pagos, aunque estas restricciones no fueron las que sirvieron de sustento a las políticas proteccionistas agrícolas de los países desarrollados, ya que la situación económica de los mismos no le habría permitido ampararse en estas excepciones<sup>41</sup>.

El art. XIII también contuvo normas que permitían la utilización de restricciones cuantitativas en los casos en que se imponga una prohibición o restricción semejante a la importación o a la exportación del producto similar originario o destinado a cualquier tercer país.

Todo lo anterior está referido a las barreras de acceso al mercado, pero los problemas con la agricultura no se generaron solo por ellas sino también por las subvenciones y ayudas, las cuales poseen un potente efecto distorsivo de las

---

<sup>40</sup> Habilitaba restringir la cantidad del producto nacional similar que pueda ser comercializado o producido o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser substituido directamente por el producto importado; o eliminar un sobrante temporal del producto nacional similar o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser substituido directamente por el producto importado, poniendo este sobrante a la disposición de ciertos grupos de consumidores del país, gratuitamente o a precios inferiores a los corrientes en el mercado; o restringir la cantidad que pueda ser producida de cualquier producto de origen animal cuya producción dependa directamente, en su totalidad o en su mayor parte, del producto importado, cuando la producción nacional de este último sea relativamente desdeñable.

<sup>41</sup> El art XII autorizaba la reducción del volumen o valor de las importaciones para salvaguardar su posición financiera exterior y el equilibrio de la balanza de pagos.

condiciones de competencia y fueron generando desequilibrios en el comercio internacional. Estas subvenciones y ayudas coadyuvaban a alterar el comercio agrícola con efectos similares a las barreras de acceso. El GATT se refirió a estas medidas en su art. XVI, donde, si bien en el apartado III recomendaba evitar su aplicación –aunque no la prohibía-, se agregó una modificación discriminatoria en 1955 al establecer que “a partir de enero de 1958 las partes contratantes dejarán de conceder todo tipo de subvención a la exportación para cualquier producto que no fuera primario” (art. XVI:4), lo cual completó el tratamiento diferencial otorgado a estos productos en el acuerdo<sup>42</sup>.

Como sostienen Thorstensen y Jank “estas excepciones acabaron por eliminar a la agricultura de las regulaciones generales establecidas por el GATT de 1947, ya que los países fueron habilitados para subsidiar a sus agricultores y para establecer una protección en frontera de la forma en que desearan, y además podían exportar el exceso generado por medio de subsidios” (Thorstensen y Jank 2005:39). Casos como el waiver obtenido por Estados Unidos en 1995 para imponer restricciones a un amplio número de productos agrícolas o el arancel variable que impuso la Comunidad Económica Europea a las importaciones de este tipo de bienes, demuestran lo dicho anteriormente<sup>43</sup>.

Además de esto, el GATT de 1947 contenía una debilidad intrínseca que favorecía incluso la no puesta en práctica de sus postulados, ya que el Protocolo de Aplicación Provisional con el cual entró en vigencia, incluía una derogación temporal por la cual la legislación nacional ya en vigor no debía adecuarse a sus reglas. Esta derogación temporal –artículo I apartado b- comprometía a las partes

---

<sup>42</sup> En las notas del acuerdo se aclara que la expresión “productos primarios” significa todo producto agrícola, forestal o de la pesca y cualquier mineral, ya sea que se trate de un producto en su forma natural, ya sea que haya sufrido la transformación que requiere comúnmente la comercialización en cantidades importantes en el mercado internacional.

<sup>43</sup> Los gravámenes variables a las importaciones de la Comunidad Europea, que fluctuaban en función de los movimientos del precio mundial con objeto de mantener un precio interno fijo, son un buen ejemplo del modo en que los obstáculos no arancelarios aislaba a los productores, protegiéndolos de las oscilaciones de los precios internacionales, y agravaban la inestabilidad del mercado mundial. Del mismo modo, en otros países los pagos compensatorios protegían en gran medida a los productores de las fluctuaciones de los precios de mercado.

contratantes a poner en vigencia solo la parte 1 y 3 del acuerdo, aplicándose la 2 de forma provisional (*grandfather clause*) y solo en tanto y en cuanto fuere compatible con las legislaciones nacionales vigentes al momento de la firma (Oyarzun de Laiglesia, 1992:3).

Con todo esto, podemos inferir que las negociaciones del GATT reflejaron dos aspectos. Por un lado que la atención fue puesta en la liberalización del comercio de manufacturas de origen industrial, no de las de origen agropecuario ni tampoco en bienes agrícolas sin procesar, los cuales quedaron postergados en la agenda de alguna reunión con un margen mínimo de negociación. Por otro lado, también expresaba la falta de poder negociador de los países en desarrollo en aquellos años, dado que los productos incluidos eran de interés de los países desarrollados.

Cabe entonces preguntarnos ¿cuáles fueron las causas de la sensibilidad sobre el tema agrícola durante las negociaciones del GATT? ¿Porqué tanta discriminación y postergación? Para responder a estos interrogantes, debemos situarnos en el contexto de las partes contratantes que lideraron la creación del acuerdo, fundamentalmente, el caso de Estados Unidos y los países miembros de la por entonces Comunidad Económica Europea.

Por el lado del primero, en aquellas décadas existía la Ley de Ordenación Agrícola de 1933 llamada "*Agricultural Adjustment Act*" ley que, a los fines de estabilizar los precios internos, permitía a las autoridades recurrir a aranceles, barreras no arancelarias como cuotas y subsidios a la exportación<sup>44</sup>. Esta ley se enmarcaba en lo que fuera el programa de medidas económicas, sociales y políticas –*New Deal*– del Presidente Roosevelt, cuyo objetivo era lograr la recuperación del país tras la crisis económica de 1929. La agricultura como

---

<sup>44</sup> La caída de la agricultura como consecuencia del exceso de producción había comenzado en 1921, haciendo que millones de agricultores emigraran a las ciudades a lo largo de esa década. Roosevelt consideraba que ésta era la principal causa del colapso económico producido en 1929 y respondió con un amplio programa agrario respaldado por la *Agricultural Adjustment Act* (*Ley de Regulación o Adaptación Agrícola*) de 1933, aplicada por su Secretario (Ministro) de Agricultura y futuro vicepresidente suyo, Henry Agard Wallace. Esta legislación introdujo controles de producción para equilibrar la oferta y la demanda, facilitó la reforestación y conservación de espacios naturales y proporcionó subvenciones para poder restringir la producción agrícola.

proveedora de alimentos y de insumos para la industria era un sector muy importante para minimizar los efectos de la depresión, por lo que -a los ojos estadounidenses del momento-, merecía todas las garantías de protección.

Por el lado del segundo, en la Europa de aquellos años la agricultura era vista como un sector muy particular de la economía, al cual por diferentes razones, entre ellas la seguridad alimentaria nacional, no podía otorgársele el mismo tratamiento que a los otros sectores.

Finalizada la II Guerra Mundial, Europa enfrentaba serios problemas de reactivación de su economía y de seguridad alimentaria que requería de una reorientación de sus recursos y acciones hacia el desarrollo y protección del sector agrícola. Después de la guerra, los campos de cultivos habían quedado plagados de minas o quemados, las regiones industrializadas de Francia y Bélgica habían quedado devastadas y en Europa oriental, la falta de semillas, fertilizantes e implementos agrícolas produjo una marcada decadencia de la producción agrícola. Todas las potencias, particularmente Inglaterra, habían perdido importantes mercados externos.

La finalidad del apoyo a la agricultura era “abastecer de alimentos a una Europa que acababa de salir de la escasez inducida por la guerra”<sup>45</sup>. Según Hathaway, en este entorno la agricultura no sólo recibió un tratamiento especial en el GATT, sino que ese trato se ajustó a los programas agrícolas existentes en ese momento en los Estados Unidos (Hathaway, 1987).

Algunos autores sostienen que la exclusión de la agricultura en el GATT fue una consecuencia lógica de la etapa histórica de su creación.<sup>46</sup> Así, al finalizar II Guerra Mundial, el mundo buscaba resistir una gran penuria de alimentos y de materias primas de origen agropecuario destinadas a la industria. En esas

---

<sup>45</sup> Más detalles en sitio de la Unión Europea <[http://europa.eu/pol/agr/overview\\_es.htm](http://europa.eu/pol/agr/overview_es.htm)>.

<sup>46</sup> Conferencia presentada por el Académico de Número José Ramón Prieto Herrero, “La agricultura en el GATT”, [en línea] 15 de diciembre de 1993. Madrid <<http://www.racve.es/actividades/detalle/id/264>> [consulta 05 de agosto de 2007]

condiciones, únicamente surgían disposiciones para otorgarle libertad al comercio internacional de bienes industrializados, mientras que para la agricultura se instauraba todo tipo de protección e incentivos a la producción local que posibilitara alejar del hambre a aquellos países –antes ricos- y ahora devastados por la guerra. También es necesario considerar la influencia que presiones sociales de los sectores vinculados a la agricultura ejercieron en los negociadores del momento. Como señalaba Sharma, “las presiones políticas y sociales internas fueron también factores importantes para que algunas de las partes contratantes buscaran exenciones para la agricultura (Sharma, 2000:88).

En los países más ricos, la agricultura declinaba a medida que la industria se expandía rápidamente. Las dificultades resultantes para mantener los ingresos y las poblaciones agrícolas surgieron como un problema político delicado. A medida que los distintos países fueron resolviendo sus problemas internos mediante estímulos y todo tipo de apoyo a la producción agropecuaria, se fueron creando problemas en el comercio internacional –exceso de oferta con excedentes para exportación, baja de precios internacionales-, que originaron la necesidad de que el GATT comenzara a considerarlos.

Simultáneamente a esto y antes de la Ronda Uruguay -que es donde se organizara con más fuerza la negociación en defensa de la agricultura-, adhieren al GATT los demás países productores sin subsidios que luego formarán parte de alguna coalición para presionar por el desmantelamiento de las restricciones, tales como Tanzania en 1961 y que más tarde formará parte del G-20, Argentina en 1967 y que formará parte tanto del Grupo Cairns como luego el G-20, Egipto en 1970 que formará parte del G-20 y Tailandia en 1982 y que, al igual que Argentina, integrará primero el Grupo Cairns y luego el G-20. Todo esto condujo a que las restricciones agrícolas fueran vistas como problema que merecía una nueva negociación comercial multilateral.

Durante la vigencia del GATT como acuerdo provisional se sucedieron varias rondas de negociaciones con muy poco avance sobre el problema agrícola<sup>47</sup>. Las primeras rondas solo se limitaron a profundizar las reducciones arancelarias en productos industrializados.

Recién en la Ronda Kennedy (1963-1967) el sector agrícola comenzó a tener una leve consideración, con el reconocimiento por parte del GATT de las políticas agrarias como específicas y diferentes de otras políticas, a la vez que se concluyeron acuerdos separados sobre los cereales firmados por los principales exportadores e importadores de estos productos.

Se mostró una mayor orientación hacia los problemas de los países en desarrollo cuando en 1965 las Partes Contratantes, reunidas en un período extraordinario de sesiones, adoptaron el texto que se agregaría como Parte IV del acuerdo general y que se refería a temas de Comercio y Desarrollo<sup>48</sup>. En dicho capítulo suplementario, se requería que los países desarrollados concedieran gran prioridad a la reducción de los obstáculos al comercio de los productos de los países en desarrollo y para ello, se creó un Comité de Comercio y Desarrollo encargado de supervisar el funcionamiento de las nuevas disposiciones del Acuerdo General. A su vez, en el año anterior, el GATT había creado el Centro de Comercio Internacional –CCI- a fin de ayudar a los países en desarrollo a promover sus intercambios comerciales y a identificar mercados potenciales<sup>49</sup>.

La Ronda Kennedy fue la primera en incluir acuerdos no arancelarios y en convertir a las medidas antidumping en tema relevante, al destacar los problemas planteados por la aplicación arbitraria e indiscriminada de ciertos países, por lo que se toleraron, pero ya con ciertas limitaciones, las restricciones a la importación

---

<sup>47</sup> Anney, Torquay, Ginebra, Dillon, Kennedy, Tokio y Uruguay

<sup>48</sup> Se trató del “Memorando de acuerdo relativo a los elementos básicos para la negociación de un arreglo mundial sobre cereales” acordado por Argentina, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Japón, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza así como la Comunidad Económica Europea y sus Estados miembros.

<sup>49</sup> Ver comunicados de prensa de la OMC: PRESS/88 5 de febrero de 1998. Cincuentenario del sistema multilateral de Comercio en <[http://www.wto.org/spanish/news\\_s/pres98\\_s/pr088\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/pres98_s/pr088_s.htm)>

de productos agrícolas, se admitieron solo en casos concretos las subvenciones a la exportación y se aceptaron acuerdos sobre productos que incluyeran cláusulas que contraviniesen las reglas del GATT siempre que su objetivo fuera la estabilización de los mercados. Si bien esto implicó algún avance hacia la inclusión de los temas de preocupación agrícola de los países en desarrollo en normativa multilateral, dichos avances fueron demasiado tenues.

Fue recién en la Ronda Tokyo (1973-1979), donde nació la importancia de incluir en las reglas y disciplinas del GATT, el comercio de productos agropecuarios. Como resultado de las negociaciones de esta ronda, se alcanzaron acuerdos arancelarios y no arancelarios que involucraron a la agricultura. Como sostiene Griffin, “la Ronda de Tokio fue el primer intento serio del GATT de abordar los obstáculos no arancelarios al comercio, incluyendo el comercio agrícola”, destacándose los acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, sobre la Carne de Bovino y el Acuerdo sobre Productos Lácteos (Griffin 2000:2).

También constituyó un avance el Acuerdo sobre Productos Tropicales, dado que éstos constituían una fuente de ingresos muy importante para un grupo de países en desarrollo. Sin embargo, en la práctica, estos productos obtuvieron modestas concesiones con efectos reducidos y de corto alcance.

Como balance, no hubo en esta ronda un inicio de liberalización de la agricultura en los países desarrollados en beneficios de los países en desarrollo, ya que los acuerdos logrados solo pretendían armonizar requisitos, no eliminarlos ni disminuirlos. Además, quedó allí de manifiesto la contradicción de intereses entre los grandes jugadores, tales como Estados Unidos y la Comunidad Europea, ya que el primero buscaba liberalizar los mercados de cereales mientras el segundo buscaba protegerlos y restringirlos.

Otro punto a destacar es que las negociaciones agrícolas se centraron en torno de los productos de interés de los países desarrollados, tales como cereales, carne de bovino y productos lácteos, en un ambiente acentuadamente bilateral,

participando los países en desarrollo de modo enteramente secundario en un contexto de negociaciones complejas y decepcionantes, dado que no pudieron anular ciertas barreras no arancelarias, como las sanitarias, que restringían el acceso de la producción de estos países hacia los desarrollados<sup>50</sup>.

Según un estudio del Banco Mundial “las negociaciones de la Ronda Tokio modificaron muy poco el carácter de las exportaciones de los países subdesarrollados y, además, agregaron un factor de discriminación a los productos elaborados o semielaborados, lo que frenaba el desarrollo industrial de los países del Tercer Mundo, tratando de relegarlos a la producción de materias primas”<sup>51</sup>. Mientras tanto, el interés de los países en desarrollo de incorporar a la agricultura dentro del acuerdo iba en aumento.

## 2.2. La agricultura en la Ronda Uruguay: el inicio del cambio

Durante la Ronda Uruguay, celebrada entre 1986 y 1994, fue donde se planteó, de modo mucho más intensivo, la necesidad de incluir definitivamente a la agricultura en las reglas multilaterales de comercio. Incluso el tratamiento de este tema fue considerado como la principal causa de la extensión inédita de una ronda multilateral de comercio realizada en el seno del GATT.

En los años previos al inicio de la ronda, la situación de los países que no concedían subvenciones había llegado a una etapa insostenible para garantizar la permanencia del sector; los precios mundiales estaban en niveles ficticiamente bajos que “amenazaba el sustento de grandes sectores de la población que vivía

---

<sup>50</sup> Estudios aportados por la UNCTAD establecieron que las reducciones de aranceles a los productos tropicales de los sistemas preferenciales concedidos por la Comunidad Europea y Japón fueron marginales en relación con el comercio total sometido a dichas tarifas, y se limitaron a ciertos productos tropicales como café, té, cacao, y algunos otros menos característicos. Las barreras no arancelarias siguieron afectando el comercio de los principales productos de estos países.

<sup>51</sup> Ver estudio de Kemper Ria, “The Tokyo Round: Results and implications for Developing Countries”, World Bank staff working paper N° 372, Washington, 1980, pag 23-29

principalmente de la agricultura, e hicieron que muchos países en desarrollo dependieran cada vez más de las importaciones de alimentos baratos” (Sharma, 2000:89).

Los conflictos se hacían cada vez más frecuentes y el GATT padecía de serias carencias para resolverlos, dado que sus reglas eran intrínsecamente débiles a causa de que las decisiones tomadas en su seno carecían de fuerza vinculante.

La Ronda Uruguay logró incluir en su agenda el tratamiento de la agricultura y fue, además de la ronda más larga de negociaciones del GATT, la de mayor participación (ciento veintitrés Estados) y la más ambiciosa por la cantidad de temas tratados. De todos ellos, nos limitaremos a la agricultura, tema bajo estudio en este trabajo<sup>52</sup>.

Las largas negociaciones pasaron por toda clase de etapas, desde estancamientos a avances notables, de fracasos inminentes a éxitos inesperados, de parecer concederle la solución esperada a todos los temas a dejar a la mayoría en la incertidumbre. Pero finalmente, después de siete años y medio de negociaciones –el doble del plazo previsto-, en abril de 1994, el Acuerdo de Marrakech consagró el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay –AARU- como parte integrante del nuevo GATT<sup>53</sup>.

### 2.3. El acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay –AARU-

El texto del Acuerdo quedó reflejado en las Listas anexas al GATT de compromisos jurídicos relativos a los distintos países. Su finalidad formalmente

---

<sup>52</sup> Según el programa de 1986, los 15 temas iniciales de la Ronda Uruguay fueron: Aranceles y obstáculos no arancelarios, Productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, Textiles y vestido, Agricultura, Productos tropicales, Artículos del GATT, Códigos de la Ronda de Tokio, Antidumping, Subvenciones, Propiedad intelectual, Medidas en materia de inversiones, Solución de diferencias, El sistema del GATT, Servicios

<sup>53</sup> Se preveía finalizar la ronda cuando los Ministros se reunieran una vez más en Bruselas, en diciembre de 1990. Pero los Ministros no se pusieron de acuerdo sobre la manera de reformar el comercio de productos agropecuarios y decidieron prorrogar las negociaciones.

expresada fue “establecer la base para la iniciación de un proceso de reforma del comercio de productos agropecuarios y lograr que éste sea más equitativo y orientado hacia el mercado, dando mayor previsibilidad y seguridad para los países importadores y exportadores”. Como sostiene Sharma “con el AARU el comercio agrícola se acercó mucho a las disciplinas del GATT después de 46 años, un tiempo realmente largo” (Sharma 2000:97).

Sin embargo, este acuerdo no implicó un avance hacia la liberalización definitiva. Muchos autores, entre los que podemos citar a García Álvarez-Coque, señalaron que el AARU fue la consagración de la excepción agraria en las reglas multilaterales y no un verdadero medio de liberalización, ya que legalizó el uso de aranceles, subsidios y ayudas a la agricultura (García Álvarez-Coque 2008:164). Estas restricciones que antes eran aplicadas por los países desarrollados sin un marco institucional que las respaldara firmemente, ahora estaban institucionalizadas desde el momento en que permitía, con ciertas condiciones y sujetas a compromisos de limitación, los aranceles, los subsidios y las ayudas<sup>54</sup>.

Sin embargo y pese a las deficiencias, sería un error negar que el AARU fue un avance, dado que efectivamente constituyó el inicio de las negociaciones que hoy persisten, dejó en claro que la agricultura es un capítulo especial del comercio internacional que merece un tratamiento particular, abrió el debate sobre la importancia del ingreso del sector en las reglas multilaterales, otorgó un marco para la reforma a largo plazo del comercio agrícola y de las políticas agropecuarias internas a lo largo de los períodos posteriores, pero fundamentalmente, generó la convicción en los países en desarrollo que la lucha por el desmantelamiento de distorsiones existentes en los países desarrollados era una lucha potencialmente viable.

---

<sup>54</sup> El art 3 inc 1 establece que los compromisos en materia de ayuda interna y de subvenciones a la exportación constituyen compromisos de limitación de las subvenciones y forman parte integrante del GATT de 1994 y el inc 2 establece que ningún miembro prestará ayuda a los productores nacionales por encima de los niveles de compromisos especificados en la Sección I de la Parte IV de su Lista.

Por lo anterior, es que podemos afirmar que el AARU constituyó un primer paso para el establecimiento de reglas que mejoren el acceso de productos agrícolas y que promueven la disminución de las distorsiones que afectan al sector. Significó la inclusión del tema en las negociaciones comerciales multilaterales.

El AARU estableció expresamente que los compromisos a asumir debían tomar en consideración las preocupaciones no comerciales -entre ellas la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente-, y los posibles efectos negativos de las reformas en los países menos adelantados y en desarrollo importadores netos de alimentos. Además de lo anterior, incorporó el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo como elemento integrante de las negociaciones.

El acuerdo englobaba cuatro partes principales: el Acuerdo sobre la Agricultura en sí; las concesiones y compromisos de los miembros respecto del acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación; el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; y la Decisión Ministerial relativa a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

En lo que respecta a los compromisos en la esfera del acceso a los mercados, un avance significativo de la ronda fue el reemplazo de las medidas no arancelarias en frontera por aranceles que otorguen el mismo nivel de protección. Esto implicaba un proceso de "arancelización" de las restricciones o "conversión a aranceles aduaneros de las barreras no arancelarias".

Ese reemplazo no fue simplemente cambiar un tipo de restricción por otra, sino que significó un avance al otorgarle mayor claridad y posibilidades más concretas de control de las medidas restrictivas a los países en desarrollo, desde el momento en que un arancel es un tipo de restricción mucho más fácil de conocer y prever que una medida no arancelaria. Esto otorgó por tanto, mayor transparencia y seguridad a los países en desarrollo exportadores. Tales aranceles resultantes debían reducirse en un promedio del 36 % a lo largo de un período de seis años en

el caso de los países desarrollados, con una tasa mínima de reducción del 15% para cada producto, y del 24% con un mínimo de 10%, a efectuarse en un período de más de diez años en el caso de los países en desarrollo, ya que para éstos regía un trato especial y diferenciado establecido en el mismo AARU, por lo cual se les exigía reducciones mínimas respecto de cada línea arancelaria. No se exigió que los países menos adelantados redujeran sus aranceles<sup>55</sup>.

Dado que esta conversión generó que muchos productos resultaran con aranceles extremadamente altos para permitir el ingreso de productos importados, se estableció el mantenimiento de las oportunidades de acceso existentes en dicha fecha -tomando como período de base 1986-1988-, y el establecimiento de contingentes arancelarios de acceso mínimo (a tipos arancelarios reducidos) cuando el acceso actual fuera inferior al 3 % del consumo interno. El objetivo era garantizar que en 1995 las oportunidades de acceso mínimo y de acceso actual combinadas representaran al menos el 3% del consumo interno correspondiente del período de base y se ampliaran progresivamente de modo que alcanzaran el 5 % de ese consumo en el año 2000 para el caso de países desarrollados, o en el año 2004 para países en desarrollo<sup>56</sup>.

Aunque el párrafo 2 del artículo 4 del AARU prohibía las medidas no arancelarias aplicadas específicamente a la agricultura<sup>57</sup>, no impedía el uso de restricciones no arancelarias de las importaciones que sean compatibles con las disposiciones del

---

<sup>55</sup> El enfoque finalmente adoptado en las negociaciones sobre la agricultura de la Ronda Uruguay fue el basado en una reducción media del 36 por ciento a lo largo de seis años (6 por ciento anual) que consistía en una reducción arancelaria porcentual media específica a lo largo de un determinado número de años, con la posibilidad de una reducción mínima menor para determinados productos.

<sup>56</sup> Información disponible en Organización Mundial de Comercio [en línea] <[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/ag\\_intro02\\_access\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro02_access_s.htm)> [consulta 4 de mayo de 2009]

<sup>57</sup> En estas medidas están comprendidas las restricciones cuantitativas de las importaciones, los gravámenes variables a la importación, los precios mínimos de importación, los regímenes de licencias de importación discrecionales, los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones y las medidas no arancelarias mantenidas por medio de empresas comerciales del Estado. Ya no se permite tampoco la aplicación de todas las medidas similares aplicadas en frontera que no sean “derechos de aduana normales”. Ver OMC [en línea]

[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/ag\\_intro02\\_access\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro02_access_s.htm) [consulta 4 de mayo de 2009]

GATT o de otros Acuerdos de la OMC y se apliquen a las mercancías objeto de comercio en general (industrial o agropecuario)<sup>58</sup>.

Estos compromisos de arancelización, si bien constituyeron un implícito y explícito reconocimiento a los perjuicios que los países en desarrollo sufrieron con respecto a sus exportaciones agrícolas, no implicaron una mejora sustancial de acceso a los mercados desarrollados, ya que los aranceles resultantes de tal proceso fueron, en muchos casos, considerablemente superiores a los aranceles aplicados a los productos industriales, lo que puso de manifiesto la incidencia de las medidas no arancelarias aplicadas específicamente a la agricultura antes de la Ronda Uruguay.

En el caso de los productos objeto de arancelización, se establecieron disposiciones de salvaguardia especial a través de las cuales se permitía la aplicación de derechos adicionales cuando el volumen de las importaciones excediese de ciertos niveles preestablecidos o en caso de que los envíos se efectúen a precios inferiores a un determinado nivel de referencia.

Para los casos de importaciones sensibles, el AARU otorgó un trato especial en virtud del cual se permitía que un país mantenga restricciones a la importación hasta el fin del período de aplicación siempre y cuando las importaciones del producto agropecuario primario y los productos con él elaborados cumplieran ciertas condiciones, tales como:

1. Que hayan sido inferiores al 3 % del consumo interno durante el período de base 1986-88;
2. Que desde el mismo período no se hayan concedido subvenciones a la exportación respecto de esos productos;

---

<sup>58</sup> En estas medidas están comprendidas las mantenidas en virtud de disposiciones en materia de balanza de pagos (artículos XII y XVIII del GATT), disposiciones generales sobre salvaguardias (artículo XIX del GATT y Acuerdo de la OMC conexo), excepciones generales (artículo XX del GATT), el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio o al amparo de otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura de la OMC.

3. Que se apliquen al producto agropecuario primario medidas efectivas de restricción de la producción;
4. Que dichos productos figuren en las listas de los miembros anexas al Protocolo de Marrakech<sup>59</sup> indicando que están sujetos al trato especial atendiendo a factores de interés no comercial (tales como seguridad alimentaria y protección del medio ambiente)
5. Que se den oportunidades de acceso mínimo que correspondan al 4 % del consumo interno de los productos designados en el período de base desde el comienzo del primer año del período de aplicación y se incrementen después anualmente durante el resto del período de aplicación en un 0.8 % del consumo interno correspondiente al período de base.

También el AARU estableció compromisos de reducción y disciplinas en materia de ayuda interna y de subvenciones a la exportación, disciplinas en materia de prohibiciones y restricciones a la exportación y aranceles topes o consolidados, lo que equivale a límites máximos de los tipos arancelarios.

Los logros en este último aspecto pueden observarse en el cuadro III que se muestra a continuación, donde figuran los porcentajes de aranceles consolidados antes y después de las negociaciones de la Ronda Uruguay, es decir antes de 1986 y con posterioridad a 1994:

---

<sup>59</sup> El Protocolo de Marrakech anexo al GATT de 1994 es el instrumento jurídico que incorpora las listas de concesiones y compromisos relativos a las mercancías negociadas durante la Ronda Uruguay, y establece su autenticidad y las disposiciones de su aplicación. Ver Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay en <[http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/14ag\\_01\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/14ag_01_s.htm)>

### Cuadro III

#### Aumento de las consolidaciones en la Ronda Uruguay

Porcentajes de aranceles consolidados antes y después de las negociaciones de 1986-94

	<b>Antes</b>	<b>Después</b>
Países desarrollados	78	99
Países en desarrollo	21	73
Economías en transición	73	98

(Se trata de líneas arancelarias, de modo que los porcentajes no están ponderados en función del volumen o el valor del comercio.)

Fuente: Organización Mundial de Comercio. Entender la OMC. Los principios del sistema de comercio. Información básica. Disponible en [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact2\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm)

En virtud del Acuerdo se estableció un Comité de Agricultura quien tendría a su cargo el examen de los progresos en la aplicación de los compromisos negociados, así como el seguimiento de la decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma sobre los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

Considerando que este acuerdo no involucraba una eliminación completa de distorsiones, se incluía un encargo de retomar las negociaciones sobre agricultura y servicios en cinco años<sup>60</sup>. En función de ello, tales negociaciones comenzaron a principios del año 2000 y fueron incorporadas al Programa de Doha para el Desarrollo a finales de 2001. Aunque el AARU no mencionaba expresamente las cuestiones a ser incluidas en las futuras negociaciones agrícolas, podían detectarse básicamente cuatro grandes áreas temáticas, tales como acceso a mercados, medidas de apoyo al sector, cláusulas específicas y temas nuevos –no comerciales

---

<sup>60</sup> El Acuerdo sobre Agricultura establece que los Miembros acuerdan que las negociaciones para proseguir ese proceso se inicien un año antes del término del período de aplicación, el cual fue fijado en 6 años desde 1995.

como créditos a la exportación y actividades de empresas comercializadoras estatales<sup>61</sup>.

Según se expresa en los considerandos, los miembros convinieron “lograr compromisos vinculantes específicos en cada una de las siguientes esferas: acceso a los mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones; y a llegar a un acuerdo sobre las cuestiones sanitarias y fitosanitarias”.

Durante las negociaciones retomadas a principios del año 2000, los países presentaron propuestas con sus posiciones iniciales para las negociaciones que abarcaban todas las esferas importantes de las deliberaciones sobre la agricultura y algunos ámbitos nuevos y expresaban gran diversidad de opiniones, tanto en los documentos como en el curso de las reuniones. Numerosas propuestas (por ejemplo, las presentadas por Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Suiza, Mauricio, etc.) eran globales, es decir, abarcaban toda una serie de cuestiones que se podrían negociar. Otras propuestas trataban de temas específicos (por ejemplo, cada propuesta presentada por el Grupo de Cairns trataba de un ámbito distinto). Estas negociaciones abarcaron hasta el año 2001, donde comenzó una nueva etapa que se desarrolló hasta el 2002 y donde el hecho característico fue que la mayoría de las reuniones eran informales, lo que significaba que, con excepción de los resúmenes presentados por la Presidencia en las reuniones formales, no existía ningún registro oficial de las mismas. Se adoptó un programa de trabajo en el que se establecía un calendario (modificado posteriormente) con seis reuniones informales en mayo, julio, septiembre y diciembre de 2001 y febrero de 2002. Las reuniones de septiembre y diciembre de 2001 y de febrero de 2002 fueron seguidas de reuniones formales.

En esa etapa, los exámenes fueron temáticos e incluyeron aspectos más técnicos, algo que era necesario para que los Miembros pudieran formular propuestas

---

<sup>61</sup> CEI, Centro de Economía Internacional. “El comercio agrícola y el problema de los subsidios”. Septiembre 1999. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales. Buenos Aires.

específicas y, en último término, llegar a un acuerdo por consenso sobre las modificaciones de las normas y compromisos en la esfera de la agricultura.

Los documentos presentados eran normalmente documentos no oficiales de los que no quedaba constancia. Pese a la complejidad creciente de las cuestiones, los países en desarrollo siguieron participando activamente.

#### 2.4. Actores e intereses en la Ronda Uruguay

A pesar de las discusiones sobre las bondades o perjuicios para los países en desarrollo de los resultados de la Ronda Uruguay, es indudable que su programa fue el más complejo y ambicioso establecido en la historia del GATT, dado que no solo pretendía lograr una reducción significativa del proteccionismo en bienes -incluyendo una agenda especial para agricultura y textiles-, sino que también incluía nuevos temas como servicios, propiedad intelectual e inversiones relacionadas con el comercio.

En la Declaración Ministerial de Punta del Este, se estipuló que los países miembros tendrían la responsabilidad de lograr la mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios para reducir la incertidumbre y la inestabilidad de los mercados, con lo cual quedó formalmente establecido que, el gran objetivo era el de someter a dicho sector a las disciplinas y normas generales del GATT.

La etapa preparatoria de la reunión de Punta del Este que diera comienzo a la Ronda Uruguay, encontró a los miembros del GATT profundamente divididos en cuanto a sus posiciones e intereses. Si bien en temas diferentes a los agrícolas los tradicionales jugadores como la Comunidad Europea y Estados Unidos continuaron con la práctica de constituir alianzas y alcanzar consensos, en el tema agrícola las diferencias entre ambas potencias se mostraron irreconciliables, lo

cual marcó la conflictividad que la agricultura venía gestando en el seno del acuerdo desde varios años atrás.

En cuestiones diferentes a la agricultura, las alianzas entre ambas potencias eran prácticas habituales en las negociaciones comerciales multilaterales, y como señalaba Barón Crespo, desde la Ronda Kennedy, las sucesivas rondas fueron un mano a mano Estados Unidos-Unión Europea (Barón Crespo, 2004:1).

Aunque la Ronda Uruguay fue lanzada formalmente en septiembre de 1986, estuvo precedida por más de cuatro años de intensas discusiones y negociaciones dentro del GATT. Estados Unidos comenzó a impulsar la idea de la ronda ya en 1982, en momentos en que los resultados positivos de las prácticas proteccionistas aplicadas por los países desarrollados comenzaban a exhibir su contraparte adversa, por lo cual durante los años ochenta, los inconvenientes superaban a los beneficios.

En esos años el mercado internacional de bienes agrícolas experimentaba una mayor desestabilización a la ocurrida en etapas anteriores, dado que la demanda había comenzado a aumentar a niveles inferiores a la oferta, generándose una amplia sobreproducción y almacenamiento en exceso que dio lugar a un importante disminución en los precios, mientras se mantenían los costos para sostener la competitividad de la agricultura. Ante esa situación, Estados Unidos inició un programa de subsidios para determinados mercados escogidos que le permitiría desplazar a la Comunidad Económica Europea de ellos, con lo que se iniciaba una especie de “guerra” del comercio agrícola con efectos cada vez más costosos para gran parte del mundo.

La situación se iba agudizando y fue dando lugar a que tanto la Comunidad Económica Europea como Estados Unidos comenzaran a replantearse sus políticas agropecuarias. Aunque aparentemente ambos sufrían inconvenientes similares y veían la necesidad de una mayor liberalización del comercio agrícola, los métodos y los mecanismos adoptados y por ende las posiciones, fueron

diferentes, ya que cada uno poseía estructuras agropecuarias que diferían sustancialmente entre sí. Por ejemplo, aunque Estados Unidos subsidiaba al agro, poseía ventajas comparativas con las que no contaba la Comunidad. Debido a tales desventajas, esta última había sido tradicionalmente un mercado comprador de productos agrícolas estadounidenses, pero desde el momento en que comenzó a aplicar su plan de autosuficiencia alimentaria a través de subsidios, ayudas y restricciones, Estados Unidos experimentó una considerable disminución de sus exportaciones hacia dicho mercado. Dichas distorsiones le producirían un profundo interés en incluir este tema en las negociaciones comerciales multilaterales, de modo que la Comunidad Económica Europea desmantele su política proteccionista.

Además de lo anterior, otro conflicto agrícola venía suscitándose entre ambas economías desde años anteriores, el cual estaba relacionado específicamente con las semillas oleaginosas. Estados Unidos había sido tradicionalmente un importante proveedor de oleaginosas a la Comunidad Económica Europea hasta que, un aumento de los precios internacionales y del mercado interno a principios de la década del '70, había puesto en peligro el plan de reducción de la inflación del entonces presidente Nixon, por lo cual en 1973 éste decidió instaurar un embargo sobre las exportaciones de granos, pienso (forrajes) y aceite de soja con el fin de bajar los precios internos. Esto expuso a la Comunidad Económica Europea a la vulnerabilidad frente a la provisión de estos cultivos, algo que intentó revertir a través de un ambicioso plan de producción comunitaria. Para ello estableció ayudas a las empresas transformadoras de semillas si sus compras eran de producciones comunitarias, lo que le permitió garantizar unos niveles crecientes de producción intracomunitaria. Como sostienen Fonseca Peña y Del Rosal Fernández, esto fue dando lugar a un rápido crecimiento de la producción de oleaginosas y como consecuencia de ello, la pérdida de exportaciones estadounidenses (Fonseca Peña y Del Rosal Fernández, 2002:9).

Las demandas estadounidenses se basaban entonces en eliminar las prácticas distorsivas existentes en la Comunidad Económica Europea, aunque,

paradójicamente, era Estados Unidos uno de los países que más estaba recurriendo por aquellos tiempos a prácticas proteccionistas en el sector.

En contraposición, en la Europa de 1994 había tres veces más agricultores que en Estados Unidos, pero contaban con una tercera parte de la superficie agrícola. En subsidios, el contribuyente europeo pagaba cinco veces más por hectárea que el estadounidense, aunque éstos pagaban dos y media veces más por productor que la Comunidad ((Trápaga Delfín, 1994:3).

Además de lo anterior y de las distorsiones comerciales existentes en el mercado mundial, hay que agregar que en esos años ya comenzaba la inquietud por el impacto que la Política Agrícola Común –PAC- estaba generando sobre el medio ambiente e, indirectamente, las alarmas sanitarias como la EEB<sup>62</sup>. Los consumidores y los contribuyentes comenzaban a perder la confianza en las bondades de la agricultura bajo esas condiciones y la situación intracomunitaria había llegado a niveles de generación de conflictos entre sectores.

Por los años ochenta, la Comunidad Económica Europea tuvo que enfrentarse con excedentes casi permanentes de los principales productos agrícolas, algunos de los cuales se exportaron (con ayuda de subvenciones), mientras que otros tuvieron que ser almacenados o eliminados. Estas medidas involucraron un porcentaje importante del presupuesto y provocaron distorsiones en algunos mercados mundiales, a la vez que se hicieron impopulares entre consumidores y contribuyentes. Con todo esto, más la agudización de una situación internacional de precios bajos, una reforma a la PAC que apuntara a disminuir excedentes y desequilibrios y a limitar el presupuesto destinado a la agricultura, no parecía incoherente a muchos de sus habitantes.

Europa había llegado a la etapa donde las restricciones comenzaban a mostrar su contracara ineficiente. Como sostienen Hoekman y Kostecki, “para el mundo en su conjunto, la imposición de barreras comerciales solo puede reducir el bienestar,

---

<sup>62</sup> Encefalopatía espongiiforme bovina

está en el interés de cada país imponer restricciones, pero el resultado de tal comportamiento individualista es la ineficiencia” (Hoekman y Kostecki, 2007:26).

Sin embargo y a pesar de esa elevada carga que la agricultura significó para Europa, existieron fuertes razones esgrimidas a favor de su protección.

Por un lado y principalmente, el peso del sector dentro de cada país que ejerció una presión muy importante y hasta decisiva en todas las negociaciones<sup>63</sup>. Las palabras del Ministro argentino Dante Caputo durante la reunión inaugural de la Ronda Uruguay en Punta del Este en 1986, confirman lo anterior cuando, en referencia a las distorsiones europeas, expresaba “subvenciones inspiradas por electoralismo y por razones de política interior, abiertamente prevalecen sobre las demandas elementales de cualquier sistema de mundo moderadamente razonable”<sup>64</sup>.

Por otro lado, existieron una gran variedad de argumentaciones proteccionistas, desde la necesidad de preservación del patrimonio rural (invocando que no tenía muchas chances de supervivencia si se eliminaban totalmente los subsidios), hasta el rol multifuncional de la agricultura (que se relacionaba tanto a la producción de alimentos y fibras como a la gestión del paisaje, a la conservación de la naturaleza, la tradición de la cultura rural o hasta su vinculación con el turismo), todo lo que explicaba el mantenimiento, por muchos años, de una agricultura aislada de las señales del mercado y, sobre todo, de los costos que estos desequilibrios tenían para los Estados, los consumidores y fundamentalmente, para los agricultores de los países en desarrollo. Algunas cifras son esclarecedoras de estos costos. Por ejemplo, en 1987 (año en que la Ronda Uruguay estaba en sus inicios), dos tercios del presupuesto comunitario se destinaron para sufragar los gastos de la Política Agraria Común.

---

<sup>63</sup> Dentro de la UE existen aproximadamente 19 millones de puestos de trabajos relacionados a la agricultura.

<sup>64</sup> GATT. MIN (86) /ST/14 16. Argentina: statement by Dr. Dante Caputo, Minister of Foreign Affairs and Worship, at the meeting of the GATT contracting parties at ministerial level, 15-19 september 1986, Punta del Este, Uruguay.

Con todo esto, estaba claro que las condiciones del sector agrícola en la Comunidad Económica Europea y en Estados Unidos -si bien eran heterogéneas-, poseían algunos objetivos paralelos.

Además de esas dos partes contratantes del GATT, Japón y la República de Corea también fueron actores con intereses relevantes en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay, aunque ejercieron una influencia relativamente menor en las deliberaciones. En ambos casos se trataba de países con fuerte protección a la agricultura, fundamentalmente sobre el mercado del arroz, y hacían frente a una fuerte oposición interna a la reforma del sector, aunque basaban sus argumentos de protección en elementos culturales y tradicionales nacionales. Los intereses de Japón estaban relacionados con la protección del arroz, para el que pedía un trato especial. Justificaba su defensa alegando que este producto debía recibir un trato diferente al otorgado a los demás productos agropecuarios por la importancia singular que tenía en la alimentación, la cultura y el medio ambiente del país.

A estos negociadores principales se sumaron, una vez iniciada las negociaciones, un grupo de países importadores netos de alimentos cuyos intereses provenían de los posibles efectos negativos que la eliminación de subsidios podría generar en el alza de los precios internacionales y por ende, de sus importaciones (JARA, 1990:96). Su inquietud respecto de las repercusiones de la Ronda Uruguay se basaba en la perspectiva de que una disminución de los excedentes en el Norte, fruto de una reducción de los niveles permitidos de ayuda y subvenciones a la exportación, determinaría un aumento de los precios internacionales de los alimentos y, por tanto, del costo de sus importaciones.

La contraparte más relevante de las negociaciones agrícolas estuvo formada por los países productores y exportadores con ventajas comparativas que venían sufriendo los perjuicios de aquellas restricciones y ayudas distorsivas, entre los que se encontraban algunos países desarrollados como Canadá y Australia y un importante número de países en desarrollo los cuales, junto a los dos primeros, formaron una influyente alianza, -el Grupo Cairns-. La misma jugó un rol

fundamental antes y durante la ronda con una posición que, junto a Estados Unidos, presionaba a la Comunidad por la eliminación de restricciones y subsidios al agro y se negaba a aprobar los proyectos de textos presentados en otras áreas mientras no hubiera un texto sobre la agricultura. Sus intereses por la liberalización de la agricultura quedaban demostrados por los siguientes datos: sus territorios albergaban a 240 millones de agricultores, en comparación con los 10 millones de la Comunidad Económica Europea o los 2 millones de Estados Unidos (Farnsworth, 1990).

Los países integrantes del grupo Cairns habían perdido 11 puntos de participación en las exportaciones agrícolas mundiales entre 1970 y 1984 a causa de las distorsiones, lo que en términos monetarios implicaba 30 mil millones de dólares anuales a precios de 1984<sup>65</sup>.

Los demás países en desarrollo de América Latina y del Caribe le asignaron a estas negociaciones una alta prioridad y sostenían que la magnitud de las reducciones de la ayuda y del nivel del proteccionismo que los afectaba, debería ser menor que la de los países desarrollados, además de solicitar que se les concediera más tiempo para introducir plenamente cambios en las políticas correspondientes. Sus posiciones se acercaban al grupo Cairns y a Estados Unidos, sin embargo, no tuvieron una participación demasiado activa en esta ronda y su influencia en las deliberaciones fue relativamente menor.

## 2.5. Las posturas de los Estados negociadores

La Conferencia Ministerial de Punta del Este que dio lugar a la VIII Ronda de Negociaciones Comerciales, comenzó con grandes desencuentros y posiciones divididas en tres proyectos de resolución finales, los que se referían no solo a la

---

<sup>65</sup> Explicación realizada por el Embajador Oxley en representación del Grupo Cairns durante la reunión mantenida en los días 26 y 27 de octubre de 1987 por el grupo de negociación sobre agricultura en la Ronda Uruguay. Documento OMC MTN.GNG/G5/W/26. 5 de noviembre de 1987. Disponible en <[www.docsonline.wto.org](http://www.docsonline.wto.org)>

cuestión agrícola sino a todos los temas a tratar en la reunión y que, si bien parecían proyectos excluyentes entre sí, todo indicaba que el acuerdo final debía ser un compromiso de los tres, recogiendo tanto los acuerdos como los desacuerdos, algo que vislumbraba tornase en demasiado complejo.

El primer proyecto había sido firmado por Colombia y Suiza y era un compromiso de los países desarrollados y algunos en desarrollo como Corea del Sur, Singapur y otras naciones integrantes de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático o ASEAN. El documento propuesto buscaba abrir el proceso de liberalización a los sectores textil, agrícola, servicios y propiedad intelectual. Proponía la reducción de barreras a la importación de productos agrícolas y una mejora en el ambiente competitivo por el aumento de la disciplina en el uso de todos los subsidios que afectaban al comercio agrícola, incluyendo la eliminación, en un período de tiempo determinado, de los subsidios a la exportación. Japón tenía una posición decididamente favorable a la adopción de cualquier medida que redujera las subvenciones a las exportaciones y, si bien protegía el sector agrícola vinculado al arroz, como importador neto de otros productos agropecuarios no tenía mayores dificultades para aceptar compromisos en esta esfera.

Los miembros de la Comunidad Económica Europea no tenían una posición totalmente común. Objetaban este proyecto en lo referido al capítulo agrícola por considerar que solo recogía los intereses estadounidenses. Las principales oposiciones y quejas surgían de parte de Francia, Irlanda y Grecia, aunque el primero tenía una posición más dura en comercio agrícola y propugnaba por unas negociaciones en concordancia con la PAC europea, mientras que el último se oponía con más fuerza a la liberalización textil. La posición francesa obedecía tanto a la existencia de su importante sector agrícola como a la organización de sus agricultores que ejercían un fuerte poder de presión y peso político en la comunidad, lo que generaba que sus posturas fueran tenidas muy en cuenta.

La postura de España dentro del bloque comunitario era de retrasar lo más posible el desmantelamiento de todas las restricciones. Sin embargo, la Comunidad

Económica Europea en su conjunto apoyaba este proyecto en los otros temas, como la liberalización de los servicios y su inclusión en la nueva ronda de negociaciones. En una conferencia de prensa antes del inicio de las deliberaciones de Punta del Este, el comisario de la Comunidad Europea, De Clercq, explicó que la Comunidad Económica Europea no apoyaba abiertamente el texto helvético-colombiano aunque sostuvo “es, sin duda, aquel con el que más coincide”<sup>66</sup>.

El segundo proyecto era el patrocinado por Brasil e India y contaba con el apoyo de Cuba, Nicaragua, Perú, Egipto, Yugoslavia y algunos países africanos. Se oponía fundamentalmente a la inclusión de nuevos sectores a la liberalización y nuevos temas en las discusiones, como servicios, derechos de propiedad intelectual, inversiones y mecanismos de resolución de disputas. Este proyecto era considerado como “de la línea dura” de las negociaciones y habían colocado como condición para que se inicie una nueva ronda que los países industrializados cedan en sus posiciones del momento y que no se incluya ningún nuevo sector en el proceso de liberalizaciones, tema que generaba grandes controversias, ya que si bien en el proyecto anteriormente mencionado se aceptada incluir estos nuevos sectores, tampoco había acuerdo en la manera de llevar a cabo dicha liberalización.

El último proyecto era el denominado compromiso argentino, apoyado por países como Uruguay, Australia y Nueva Zelanda y se situaba en un punto intermedio entre los dos anteriores. Propugnaba, al igual que el proyecto Colombia-Suiza, por la eliminación de las subvenciones a la agricultura y recogía la tesis estadounidense de comenzar a negociar la cuestión del comercio de servicios.

Ante la evidencia de la falta de acuerdo, fueron surgiendo proyectos integradores de los anteriores, como fue el caso de la propuesta uruguaya que otorgaba un

---

<sup>66</sup> “La CE respaldará ante el GATT un proyecto para liberalizar el comercio mundial”. *El País*. Madrid, 12 de septiembre de 1986..

contenido más amplio y global al capítulo agrícola y separaba la negociación entre bienes y servicios<sup>67</sup>

Con respecto a las posiciones, al comienzo de las deliberaciones la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos mantenían posturas absolutamente confrontadas. Por el lado del segundo, aspiraba a la eliminación de subsidios y restricciones que la Comunidad establecía a la agricultura, básicamente a las semillas oleaginosas, producto que, como se mencionara más arriba, venía generando conflicto entre ambas partes desde algunos años antes de la Ronda.. Estados Unidos había llegado a depender cada vez más de las exportaciones agrícolas para ayudar a la balanza de pagos, por lo que tomaban una línea cada vez más dura contra el sistema europeo de subsidios.

Debido a esas posiciones confrontadas, la guerra comercial entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea comenzó a intensificarse y prolongarse. Incluso durante el transcurso de la ronda surgían nuevas restricciones aplicadas por la Comunidad, así como nuevas amenazas de sanciones por parte de Estados Unidos.

Dado que dichas amenazas afloraban en gran parte de los encuentros, las negociaciones se habían convertido en un “juego de amenazas”<sup>68</sup>. Estados Unidos condicionaría la evolución y resultados de la Ronda Uruguay a un acuerdo en el tema oleaginosa, presentando propuestas que tenían como objetivo el libre acceso al mercado, la eliminación de subsidios internos y la armonización de normas sanitarias y fitosanitarias.

Sin embargo, la Comunidad Económica Europea se oponía completamente a las reformas generalizadas, y deseaba negociar las concesiones producto por

---

<sup>67</sup> Propuesta del canciller uruguayo Enrique Iglesias del 18 de septiembre de 1986 que recogía el texto Colombia-Suiza con ciertas alteraciones que le otorgaban mayor amplitud.

<sup>68</sup> Cuando la CE tuvo intenciones de prohibir el ingreso de carne con hormonas, Estados Unidos amenazó con sanciones comerciales. Lo mismo cuando la CE habló de sus intenciones de fijar un impuesto sobre las importaciones de grasas y aceites.

producto<sup>69</sup>. Gran parte de las conversaciones mantenidas durante toda la ronda fueron entre Estados Unidos y el Grupo Cairns por un lado, y la Comunidad Económica Europea, otros países europeos, Japón y Corea del Sur por otro, aunque el principal blanco de críticas de los dos primeros eran las restricciones a la importación y los subsidios comunitarios.

La posición comunitaria y particularmente la de Francia, chocaba frontalmente con Estados Unidos y, en diciembre de 1990, las conversaciones fueron interrumpidas debido a los conflictos en el capítulo agrícola, dado que tanto Estados Unidos como el Grupo Cairns no llegaban a un acuerdo con la Comunidad sobre los porcentajes de reducción arancelaria. El capítulo agrícola se había convertido en uno de los capítulos más espinosos de la agenda y que había colocado a toda la negociación en punto muerto. Sin lugar a dudas, los votos comunitarios y los puestos de trabajo en el sector tenían un peso mucho más fuerte que la liberalización. Los enfrentamientos habían llegado al extremo de paralizar la ronda, la cual estaba lejos de su objetivo inicial de finalización en cuatro años.

El núcleo sobre el cual giraba el problema era básicamente si se seguían manteniendo las subvenciones a la agricultura o no, una cuestión de mucho peso para varios países y donde la Comunidad Económica Europea, especialmente Francia, no estaba dispuesta a transigir. Prueba de ello fue que el presidente francés Mitterrand había realizado un explícito pedido a sus ministros para que defiendan con firmeza los intereses de los agricultores galos<sup>70</sup>.

Esa actitud de Francia estaba también relacionada con el momento preelectoral que vivía el país, ya que las elecciones presidenciales eran a comienzos de 1993 y

---

<sup>69</sup> Ver en FAO, “El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: Repercusiones en los países en desarrollo” Manual de capacitación [en línea] <<http://www.fao.org/docrep/004/W7814S/W7814S04.htm>> [consulta 02 de febrero de 2009]

<sup>70</sup> Según informaba *The New York Times*, dos mil agricultores franceses bloquearon las carreteras para protestar por la propuesta comunitaria ante el GATT y se esperaba para los próximos días una protesta de diez mil agricultores en Ginebra. Ver en *The New York Times* “Free Trade Talks imperiled by fight on farm subsidies”, 13 de noviembre de 1990 [en línea] <[www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)> [consulta 29 de diciembre de 1990].

la “oposición que los agricultores dieron a Maastricht en su momento planeaba sobre la presidencia francesa y se temía que una transigencia con las peticiones americanas implicara una pérdida importante de votos”(Fonseca Peña y Del Rosal Fernandez, 2002:18).

La posición comunitaria se centraba principalmente en el concepto de "reequilibrio"<sup>71</sup>, según el cual se permitiría importar la cantidad actual de los productos incluidos con derechos reducidos, pero cuando se sobrepasa dicha cantidad, el arancel se elevaría. También establecía como condición al acceso a su mercado de cereales una autorización para reintroducir la aplicación de aranceles a los piensos no cerealeros. Este condicionante se basaba en que en una ronda anterior, estos aranceles se habían consolidado en cero y desde entonces los ganaderos comunitarios habían preferido utilizar piensos importados para la alimentación del ganado en lugar de utilizar los cereales cultivados en la Comunidad.

Todos los argumentos comunitarios hacían alusión a los artículos fundacionales de la Comunidad Económica Europea, los cuales defendían la importancia de la agricultura y preferían no alcanzar un acuerdo a enfrentarse a los sectores vinculados al campo.

Sin embargo y a pesar que la posición comunitaria era de gran intransigencia, dentro de ella las opiniones estaban fracturadas. Si bien Francia y Alemania bloqueaban la idea de fuertes reducciones al proteccionismo debido al peso político que los grupos de presión agrícola tenían en ambos países, en el segundo existían también otros intereses que comenzaban a gestar posiciones divergentes a las francesas.

Estos nuevos intereses se relacionaban con el hecho de que en Alemania, si bien los pequeños agricultores eran importantes en Baviera y en otras partes del sur del país, eran conscientes de su condición de mayor exportador comunitario de bienes

---

<sup>71</sup> Este concepto afecta básicamente a las oleaginosas y todos los productos sustitutivos de los cereales como mandioca, gluten de maíz o pulpa de cítricos.

industriales a Estados Unidos, por lo que el país en su conjunto se vería perjudicado con una confrontación con este último o incluso también, si las negociaciones del GATT en tales bienes no avanzaban (Montgomery, 1990).

Por el lado de Gran Bretaña y los Países Bajos, donde las pequeñas explotaciones eran menos numerosas, la política agraria comunitaria era objeto de críticas desde hacía tiempo debido a las grandes cargas que los consumidores y contribuyentes debían realizar año a año para mantener a los agricultores alejados de las fuerzas del mercado (Riding, 1990).

La posición estadounidense encontró el apoyo del Grupo Cairns, cuyos países miembros también se veían perjudicados por las restricciones de la Comunidad Económica Europea y quienes adoptarían una posición firme de condicionamiento de la finalización de la ronda a una solución en el tema agrícola<sup>72</sup>.

Agregaron a la propuesta de Estados Unidos la congelación inmediata del sostenimiento a los precios y su posterior eliminación gradual. Entendían que la liberalización, la eliminación del proteccionismo y las distorsiones constituían el fondo de la cuestión para superar definitivamente la paradoja de los enormes excedentes en un mundo que padecía de hambre. Consideraban que su propuesta estaba acompañada de un gran realismo y que se necesitaba de ideas valientes para superar el aislamiento al cual habían llevado las políticas distorsivas y para volver al mundo de creciente interdependencia, único garante de la seguridad y la paz. Sostenían que la agricultura debía ser plenamente liberalizada no solo a través de la eliminación de subsidios sino también con la apertura de acceso a mercados tradicionalmente restringidos como el de Japón. Declaraban que su propuesta tenía la finalidad deliberada de abordar los intereses fundamentales de

---

<sup>72</sup> Explicación realizada por el Embajador Oxley de Australia en representación del Grupo Cairns durante la reunión mantenida en los días 26 y 27 de octubre de 1987 por el grupo de negociación sobre agricultura en la Ronda Uruguay. Documento OMC MTN.GNG/G5/W/26. 5 de noviembre de 1987. <[www.docsonline.wto.org](http://www.docsonline.wto.org)> [consulta 29 de diciembre de 2009]

todos los grupos interesados y que era, al mismo tiempo, amplia y de largo alcance.

Su objetivo global era establecer un marco a largo plazo en el cual pudieran desarrollarse con un mínimo de distorsión y desorganización la producción y el comercio en la esfera de la agricultura.

En segundo lugar, en vista de la extensión de las distorsiones estructurales existentes, proponían un programa de reformas sobre la base del cual los países negociarían los compromisos de reducir las políticas perturbadoras del comercio mediante normas definidas. Como no era posible lograr de inmediato una reforma fundamental de la agricultura, un tercer elemento de la propuesta se refería a la urgente necesidad de adoptar prontamente medidas correctivas.

También se preveían en cada parte de la propuesta disposiciones específicas relativas al trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo, por ejemplo plazos más largos para la aplicación de las medidas planteadas. Según el calendario propuesto, se tomarían medidas correctivas de pronta aplicación no más de un año después de que se llegara a un acuerdo provisional sobre el marco a largo plazo. A fines de 1990, deberían haberse negociado y aplicado los detalles del programa de reformas, en tanto que el marco a largo plazo debería aplicarse plenamente después de un período de aplicación gradual de diez años como máximo<sup>73</sup>.

A pesar de la actuación cooperativa entre el Grupo Cairns y Estados Unidos en el tema agrícola durante todas las deliberaciones, la postura del grupo fue siempre de mayor predisposición a buscar una mejor alternativa a un acuerdo negociado que lo demostrado por Estados Unidos. En sus esfuerzos para lograr un compromiso fundamentalmente de parte de la Comunidad Económica Europea, el grupo

---

<sup>73</sup> Resumen de las principales cuestiones planteadas en la Cuarta Reunión del Grupo de Negociación sobre la agricultura. Ver MTN.GNG/NG5/W/33 19 de noviembre de 1987. Grupo de Negociación sobre la Agricultura. (26-27 de octubre de 1987). Nota de la Secretaría.

renunció a su llamamiento para la eliminación a largo plazo de todos los subsidios que distorsionaban el comercio y en su lugar abogó por la reducción de la ayuda y la protección en el corto plazo<sup>74</sup>.

Las declaraciones realizadas por el Ministro de Australia, Michael Duffy, en Ginebra en 1988, reforzaban aquella idea cuando afirmaba que “si Estados Unidos mantiene su posición vamos a salir sin absolutamente nada de esta reunión”<sup>75</sup>.

Sin embargo y a pesar de esta flexibilidad, la posición del grupo estuvo bien consolidada y era concluyente y, si no había reformas en agricultura, no estaban dispuestos a seguir negociando<sup>76</sup>. Una evidencia de lo dicho la podemos encontrar en la declaración realizada después de la reunión de Ginebra de noviembre de 1990, cuando el grupo sostuvo que “a menos que se logre un progreso significativo a mediados de noviembre, todos los participantes de las negociaciones tendrían que evaluar las consecuencias para el posterior desarrollo de la ronda y para el futuro de todo el sistema multilateral de comercio”<sup>77</sup>.

En el mismo sentido, el grupo amenazó en 1990 con retirarse de las negociaciones a menos que la Comunidad Económica Europea estuviera de acuerdo en considerar recortes más profundos en la protección agrícola (Greenhouse, 1990).

Para superar el estancamiento de la ronda, a fines de 1991 Arthur Dunkel, director general del GATT, presentó un texto de un proyecto de Acta Final que recogía una especie de recopilación de los temas acordados entre el pequeño grupo de negociadores participantes activos, así como de sugerencias para llegar a un

---

<sup>74</sup> “Farm issue is clouding trade talks” En *The New York Times* [en línea] 5 de diciembre de 1988, pág 3 <[www.nytimes.com/1988/12/05/business/farm-issue-is-clouding-trade-talks.html](http://www.nytimes.com/1988/12/05/business/farm-issue-is-clouding-trade-talks.html)> [consulta 29 de diciembre de 2009].

<sup>75</sup> Idibem.

<sup>76</sup> En una conferencia de prensa dada por Carla Hills en octubre de 1990 la misma sostuvo que el Grupo Cairns le había dicho claramente que si no se conseguía una reforma agrícola ellos no deseaban permanecer y negociar en la ronda. En *The New York Times*, [en línea], 7 de octubre de 1990 <[www.nytimes.com/1990/10/17/business/agricultural-trade-snap.html](http://www.nytimes.com/1990/10/17/business/agricultural-trade-snap.html)> [consulta 29 de diciembre de 2009]

<sup>77</sup> Agricultura exporters tell Europeans to Bend (1990) *The New York Times* [en línea] 6 de noviembre, Reuters <[www.nytimes.com/1990/11/06/business/agricultural-exporters-tell-europeans-to](http://www.nytimes.com/1990/11/06/business/agricultural-exporters-tell-europeans-to)> [consulta 29 de diciembre de 2009]

acuerdo sobre los temas controvertidos entre, fundamentalmente, Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, la Comunidad rechazó el texto en lo referido a cuestiones que consideraba fundamentales para su agricultura, hasta que, después de la reforma de la PAC de 1992, sus negociadores comenzaron reuniones bilaterales con Estados Unidos que desembocaron en el acuerdo conocido como Blair House. Este acuerdo implicaba un punto de encuentro en aquellos temas conflictivos del proyecto Dunkel, aunque tales puntos de encuentro no estuvieron ausentes de amenazas previas.

Después del primer rechazo comunitario realizado al proyecto Dunkel, Estados Unidos amenazó a la Comunidad Económica Europea con sanciones comerciales de suspensión de concesiones arancelarias por valor de 1.000 millones de dólares, tanto si no firmaba el acuerdo sobre oleaginosas que tenía pendiente, como si no alcanzaba un acuerdo global en toda la agricultura en los términos del proyecto Dunkel (Fonseca Peña y Del Rosal Fernandez, 2002:23).

A pesar del acuerdo Blair House, la oposición francesa continuaba, dado que consideraba que no tomaba en cuenta el costo social y político para dicho país, por lo que estableció como condición para el logro de un acuerdo final de la ronda, la reapertura del acuerdo para su revisión. Finalmente la posición francesa logra su objetivo y el nuevo acuerdo incluye períodos más amplios de reducción de subsidios.

Por otro lado, se une a estos entendimientos la aceptación por parte de Japón y Corea del Sur de abrir sus mercados de arroz, aunque este logro se habría dado más por razones políticas que de simpatía al libre comercio, ya que como sostuvo el primer ministro japonés “no había otra alternativa” (Trápaga Delfín, 1994).

Todos estos puntos de encuentro fueron introducidos luego como enmiendas al Acta Final, permitiendo así que la ronda concluyera en diciembre de 1993 tras siete años de trayectoria, conflictivos debates y estrategias de amenazas.

Un acuerdo global se había logrado, aunque ello solo fue posible debido tanto a las exclusiones como a los vacíos y a la pobreza de las concesiones. Por el lado de las exclusiones, el acuerdo global había dejado afuera a muchos temas conflictivos para alcanzar consensos, tales como audiovisuales, servicios marítimos y financieros y construcción aeronáutica. Por el lado de los vacíos, si bien se había firmado el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios –GATS– que introducía por primera vez al sector terciario en las negociaciones multilaterales de comercio, éste era como un cofre vacío que debería llenarse en las próximas tandas negociadoras, convirtiendo al tema en una mera promesa (Bassett, 1993). Por el lado de la pobreza de concesiones, se había logrado el acuerdo sobre agricultura, el cual estaba por debajo de las expectativas iniciales. Sin embargo, aunque pobre, quizás el más completo de todos los acuerdos logrados o, como sostenía Alan Riding “fue la columna vertebral del acuerdo final” (Riding, 1994:3).

## Capítulo III

### Las asimetrías de poder en las negociaciones comerciales sobre agricultura y la influencia del Grupo Cairns.

En este capítulo se realiza una referencia a las asimetrías de poder existentes entre los defensores de una agricultura sin distorsiones y aquellos países que las aplicaban, como era el caso de Estados Unidos y los miembros de la Comunidad Económica Europea hasta el comienzo de la Ronda Uruguay, para luego explicar cómo el Grupo Cairns logró, en la dicha ronda, iniciar el cambio hacia una mayor representación de los intereses de los países en desarrollo. Voy a detenerme particularmente en el Grupo Cairns, como un importante antecedente en la conformación de las actuales coaliciones, sus estrategias de negociación y su influencia durante aquellas deliberaciones, ya que esa coalición fue la primera que, en el ámbito de la defensa de los intereses de la agricultura, adquirió una influencia que le permitió obtener otro espacio para plantear sus intereses.

Este nuevo espacio le permitió enfrentar con fuerza la preponderancia de los tradicionales países más poderosos, colocando los cimientos para la construcción de un poder de negociación comercial que permitió a los países en desarrollo continuar trabajando hacia la búsqueda de un comercio agrícola más equilibrado y una nueva correlación de fuerzas en los organismos multilaterales de comercio como la OMC.

3.1. El desequilibrio en la correlación de fuerzas en las negociaciones sobre agricultura.

Uno de los problemas centrales en las negociaciones del GATT por el comercio agrícola estaba relacionado con la debilidad en el poder negociador de los países

en desarrollo. Según sostiene Peter Drahos y como había mencionado más arriba, el poder de negociación en el contexto de una negociación de comercio tiene cuatro orígenes básicos, de los cuales considera al primero –poder del mercado- y al segundo –redes de inteligencia comercial-, como los más importantes (Drahos, 2003:82). El primero es destacado porque apuntala la capacidad para hacer creíbles las amenazas y el segundo porque apuntala la capacidad de un negociador para entrar en un diálogo informado y persuasivo con su adversario. Según lo expuesto, analizaremos cómo se encontraban ambas fuentes en el Grupo Cairns en los años del desarrollo de la Ronda Uruguay.

En la década del '80, los países en desarrollo productores y exportadores agrícolas –tomados separadamente- no contaban con un mercado nacional grande –en términos tanto de cantidad de habitantes como de poder adquisitivo y de nivel de industrialización- que marcara elevadas pautas de consumo de bienes importados, por lo que sus mercados no eran demasiado atractivos –en términos de exportaciones- para aquellos países desarrollados con quienes se enfrentaban en las negociaciones multilaterales de comercio.

Esas características de sus mercados, no les permitía ubicarse entre aquellos a los que los demás países quisieran acceder o sobre los cuales otros Estados eran dependientes en términos de comercio, algo que en términos de Peter Drahos, hablaría de la imposibilidad de hacer amenazas para obtener determinadas concesiones. Difícilmente un país en desarrollo podía amenazar con cerrar su mercado a un país desarrollado que no estuviera dispuesto a hacerle concesiones, dado que tales amenazas no hubieran surtido efectos positivos debido al escaso perjuicio económico que esto hubiera generado en el país desarrollado<sup>78</sup>.

Algunas cifras de comercio nos permiten apreciar esa relación desigual de mercados y la escasa factibilidad de las amenazas. Por ejemplo, durante 1996, las exportaciones argentinas a Estados Unidos alcanzaron los 2300 millones de

---

<sup>78</sup> Cuando hablamos de perjuicio económico nos referimos a la disminución de las exportaciones del país desarrollado hacia el país en desarrollo como consecuencia del cierre del mercado.

dólares, lo que representó el 0,28% del total importado por ese país en el transcurso del año, lo cual nos muestra la baja participación de Argentina en las compras estadounidenses y por tanto, el escaso peso que para aquel país podía tener la Argentina como proveedor. Sin embargo, y analizando el caso inverso, las exportaciones que realizó Argentina hacia Estados Unidos representaron el 9 % del total exportado por Argentina. Esto nos muestra que la factibilidad de amenazas estadounidenses de cese de compras a la Argentina hubiera generado temores fundados en perjuicios significativos.

Para el caso de Estados Unidos, era una práctica habitual la utilización de amenazas avaladas en el tamaño de su mercado. Por ejemplo ha utilizado el Sistema Generalizado de Preferencias –SGP- como un mecanismo de política económica en su relación bilateral con los países beneficiarios cuando decidió excluir del sistema a algunos Estados que, en su opinión, no brindaban condiciones mínimas de trabajo o no respetan los niveles de protección de la propiedad intelectual fijados por su legislación<sup>79</sup>.

Fue precisamente durante la Ronda Uruguay que Estados Unidos amenazó a un grupo de países en desarrollo con la suspensión de sus privilegios en el SGP si no promulgaban los estándares suficientes de protección de la propiedad intelectual.

Con respecto a las redes de inteligencia comercial, sin duda los países en desarrollo actuando aisladamente no poseían este requisito y ello constituía una de las causas de su débil actuación en las negociaciones comerciales. Para que existiera una red de inteligencia comercial era necesario contar con un profundo conocimiento técnico del acuerdo, algo que, en líneas generales, parece haber sido escaso desde su origen, sobre todo para quienes tenían la función de establecer los instructivos de las negociaciones.

---

<sup>79</sup>Embajada Argentina en Estados Unidos, Sección Económica y Comercial (2007), “Estados Unidos, una guía de negocios”, [en línea] Washington D.C., pág 43 [http://www.embassyofargentina.us/espanol/seccioneconomicocomercial/files/Guia%20de%20Negocios%20\(2007\).pdf](http://www.embassyofargentina.us/espanol/seccioneconomicocomercial/files/Guia%20de%20Negocios%20(2007).pdf) > [consulta 2 de febrero de 2009].

Algunos autores se refirieron a ello, tal fue el caso de Fuentes Yrurozqui, quien ya en 1959 escribía que “el GATT continúa siendo un arcano ignorado por la mayoría de las personas, no sólo de las relacionadas con el comercio exterior, sino incluso con los más elevados medios financieros internacionales, altos funcionarios, banqueros prestigiosos, hombres de negocios y diplomáticos” (Fuentes Yrurozqui 1959:97). Según cita el mismo autor, el presidente del GATT de aquellos años, Fernando García Oldini, expresa su queja sobre este desconocimiento afirmando que, en reciente viaje por Ibero América, pudo comprobar hasta qué punto el GATT era poco conocido y, en una comunicación dirigida al secretario general, director ejecutivo Eric Wyndham White, afirma que “las posibilidades de acción del GATT no han encontrado un gran eco en los países iberoamericanos, donde apenas se conocen sus esfuerzos y resultados, motivando la ignorancia casi total del contenido del GATT, de su técnica, de su acción y de sus posibilidades” (Fuentes Yrurozqui 1959:97)

También en años posteriores, las palabras de Someshwar Singh refiriéndose a las negociaciones de la Ronda Uruguay, no solo corroboraron lo dicho sino que hablaron del desinterés de los países en desarrollo por los acontecimientos que se sucedían en el seno del acuerdo, cuando señalaba que “durante las negociaciones previas y las propiamente dichas de la Ronda Uruguay, muy poco o ninguna atención se prestó en el mundo en desarrollo y dentro de los gobiernos a esos temas; y se dejó que las negociaciones las manejaran un pequeño círculo de funcionarios de comercio y burócratas”. Incluso el autor reafirmó lo dicho cuando, al referirse a las ONG, sostuvo que “si la OMC y sus resultados tomaron por sorpresa al mundo en desarrollo, fue porque no sólo los gobiernos y funcionarios de comercio ignoraban la información y los análisis disponibles, sino que también las ONG del Norte y del Sur y las empresas del Sur prestaron escasa atención al tema” (Singh, 2000).

También los organismos internacionales se han referido a los problemas de falta de capacidades de los países en desarrollo y han establecido con posterioridad a la Ronda Uruguay programas para superar esas deficiencias. La UNCTAD se ha

referido en varias oportunidades a la necesidad de aumentar las capacidades de los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales de comercio. El programa de Diplomacia Comercial, creado en junio de 1999, tuvo precisamente como objetivo dar una respuesta a los países en desarrollo que, conscientes de la falta de información y capacidades, solicitaban cursos de capacitación en temas de las negociaciones comerciales nacionales, regionales e internacionales<sup>80</sup>.

Otro caso similar fue el programa *TrainForTrade* para la capacitación y el fomento de la capacidad en cuestiones de comercio, inversión y servicios relacionados con el comercio<sup>81</sup>. Específicamente sobre las capacidades en temas agrícolas, la FAO lanzó en 1999 un amplio programa de capacitación para los participantes de las negociaciones de la OMC sobre comercio internacional, cuyo objetivo era fortalecer las capacidades de negociación de los países en desarrollo, en especial en el capítulo agrícola, pesquero y forestal<sup>82</sup>.

Desde hace varios años la OMC ha insistido en la necesidad de formación de redes de inteligencia comercial en los países en desarrollo y países más pobres, y la secretaría ha aumentado en gran medida el tiempo y los recursos que dedica a las actividades de asistencia técnica y formación. El Director General de la OMC, Mike Moore, se ha referido a ello cuando señaló que “la gran mayoría de los países en desarrollo Miembros, tanto nuevos como antiguos, deben repartir sus escasos recursos humanos entre prioridades que compiten entre sí; la política comercial no es necesariamente la primera de ellas y esto reduce sus posibilidades de obtener los beneficios del sistema y de aportar una contribución al mismo”(Moore, 2001:2).

---

<sup>80</sup> Ver documento “Fomento de Capacidades y Formación. El rol de los grupos regionales de integración. Organizado por la UNCTAD con el apoyo de las tres entidades donantes de Gran Canarias Las Palmas de Gran Canaria, España, del 15 al 19 de marzo de 2004. Disponible en [http://www.unctad.org/sections/wcmu/docs/SITE\\_T4T\\_005.pdf](http://www.unctad.org/sections/wcmu/docs/SITE_T4T_005.pdf). Fecha de consulta 15 de febrero de 2010.

<sup>81</sup> Proyecto de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo –UNCTAD-. Ver el proyecto [en línea] <<http://learn.unctad.org/file.php/1/tft/eu2/evaluations/evaluationsp.pdf>>

<sup>82</sup> Ver en Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO-. Sala de prensa, en <<http://www.fao.org/spanish/newsroom/news/2003/12782-es.html>>

### 3.2. La conformación e influencia del grupo Cairns

Como mencionáramos anteriormente, de parte de los defensores del libre comercio agrícola había tanto países desarrollados como en desarrollo, por lo cual desde el inicio de la ronda, se suponía que ambos grupos desempeñarían un papel protagónico en las negociaciones. Sin embargo, se produjo algo mucho más interesante, el establecimiento de una coalición Norte-Sur para luchar por un objetivo común, en este caso, la defensa del comercio agrícola.

Catorce países distinguidos en el comercio del sector como “productores eficientes” y que no distorsionaban el comercio mundial, se reunieron en el denominado Grupo Cairns con la finalidad de obtener mayor influencia y poder de negociación.

Este grupo, al momento de su inicio, estaba conformado por una coalición de 14 países exportadores de bienes agrícolas de América Latina, África y la región Asia Pacífico<sup>83</sup>. Su origen data de agosto de 1986, cuando durante el encuentro inaugural en Cairns, Australia, los ministros acordaron formar una alianza para asegurar que los temas sobre comercio agrícola tuvieran alta prioridad en las negociaciones multilaterales del GATT. Un mes después, en la reunión de Punta del Este, los miembros acordaron un mandato negociador para debatir sobre agricultura durante la ronda.

El grupo nació como una coalición que, en la tipología de Higgot y Cooper, es temática o sectorial (specific-issue) de tipo ofensiva o demandante (Higgot y Cooper, 1990:589) y como un instrumento de presión de un grupo de países que buscaban liberalizar el comercio agrícola, para lo que sus fundadores acordaron

---

<sup>83</sup> Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Tailandia, Indonesia, Malasia, Filipinas, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay, Fiji y Hungría

formar una alianza que permitiera darle prioridad al tema en las negociaciones multilaterales de comercio.

Ejerció un rol significativo en las negociaciones sobre agricultura desde su conformación, por lo que fue adquiriendo gran relevancia. La Embajadora de Australia, Sharyn Minahan, hacía referencia a la influencia lograda por el Grupo Cairns al señalar que “juntos, nos hemos convertido en la tercera fuerza de las negociaciones”<sup>84</sup>

Fue el Grupo Cairns quien planteó la urgente necesidad de otorgar más disciplina y previsibilidad al comercio agrícola mundial, corrigiendo las restricciones y distorsiones como método para reducir la incertidumbre, los desequilibrios y la inestabilidad en los mercados agrícolas mundiales. Bregó para que las negociaciones tuvieran por objeto lograr una mayor liberalización del comercio agrícola y por llevar todas las medidas que afectaban el acceso de las importaciones y la competencia en exportaciones bajo unas reforzadas y efectivas normas del GATT, así como para que la agricultura fuera incorporada a las reglas del acuerdo durante la Ronda Uruguay en 1994<sup>85</sup>.

Si bien dentro del grupo se encontraban países desarrollados y en desarrollo, podemos decir que en la Ronda Uruguay estos últimos ganaron muchas más concesiones en agricultura gracias a su actuación conjunta de lo que hubieran obtenido actuando aisladamente.

La actuación del Grupo Cairns durante la Ronda Uruguay otorgó una conquista a sus miembros en el sentido que, por primera vez, se establecieron disciplinas y

---

<sup>84</sup> Discurso de la Embajadora de Australia en nombre del Grupo Cairns en ocasión del II Seminario Taller “Negociaciones Internacionales sobre agricultura - Situación y perspectivas de las negociaciones de la OMC en agricultura: la visión del Grupo Cairns”. Buenos Aires, II Seminario-Taller “Negociaciones Internacionales sobre agricultura” ALADI-BID-INTAL-IICABCIE, realizado entre el 22 y el 24 de mayo de 2001. <[http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro\\_INTAL\\_2001\\_02\\_minahan.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Foro_INTAL_2001_02_minahan.pdf)> [Consultado 23 de diciembre de 2009].

<sup>85</sup> Ver Ministerial declaration on the Uruguay Round. 25 de septiembren de 1986. pág 7 [en línea] <[http://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/91240122.pdf](http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91240122.pdf)> [Consulta 14 de enero de 2010]

compromisos de reducción para los subsidios a la exportación y para el apoyo doméstico, además de haberse acordado la arancelización o tarifación ya mencionada en el capítulo anterior. Esto implicó que dicha ronda sometió a la agricultura a cierta disciplina multilateral y a un acuerdo sobre una liberalización parcial y gradual.

Algunos de sus miembros, en particular Australia, Canadá, Argentina y Brasil mantuvieron posiciones muy críticas con respecto a los subsidios y negociaron con solidez durante toda la ronda. Puede afirmarse que antes de la Ronda Uruguay, Estados Unidos y la Unión Europea dirigían las negociaciones del GATT, en tanto que los países en desarrollo eran jugadores marginales. Pero a partir de la dicha ronda, los países miembros del Grupo Cairns tuvieron un papel más activo en las negociaciones sobre la agricultura y en el intento de bloquear la inclusión de nuevos temas, al menos hasta que se resolviera el problema de las distorsiones agrícolas.

Si bien los enfrentamientos entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea fueron el principal foco de atención y la causa fundamental de alargamiento de las negociaciones, el grupo Cairns contribuyó sustancialmente con sus presiones a la obtención de las pequeñas concesiones que posteriormente realizara la Comunidad. También fue decisiva su actuación en la propuesta para suspender o bloquear la ronda en diciembre de 1990 “hasta que se enfriaran los ánimos”<sup>86</sup>, a raíz de las diferencias que parecieron insalvables entre la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos y el propio grupo Cairns, así como para desbloquearlas posteriormente. También para proseguir negociando, sobre todo en junio de 1992, cuando el proyecto de acta final del Director General del GATT, Arthur Dunkel presentado en diciembre del año anterior, no lograba el consenso de las partes para la conclusión de la ronda.

---

<sup>86</sup> “El capítulo agrícola sigue bloqueando las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT”. En *“La Vanguardia”*, Barcelona, 7 de diciembre de 1990, pág. 57

En las discusiones internas llevadas a cabo en el seno de Comunidad Económica Europea en aquellos años entre los partidarios de incluir a la agricultura en las disciplinas liberalizadoras del GATT y quienes defendían férreamente la protección –vinculados a organizaciones de agricultores–, siempre se hacía mención a las exigencias planteadas tanto desde Estados Unidos como desde Grupo Cairns, algo que demuestra que la ofensiva del grupo existía no solo frente a los negociadores sino también en la percepción de quienes tomaban posturas fuera de los recintos. Incluso al inicio de la Ronda Uruguay, el periódico “La Vanguardia” opinaba sobre las negociaciones agrícolas diciendo “una santa alianza de 14 naciones acaba de constituirse para luchar contra la política de la Comunidad Económica Europea y de Estados Unidos de subvencionar sus exportaciones agrícolas”<sup>87</sup>, lo que muestra que la constitución del grupo no pasó inadvertida.

El grupo supo mantener una posición firme en lo que referente a darle solución a la cuestión agrícola como clave para solucionar el resto de las cuestiones, mientras la Comunidad Económica Europea insistía en el carácter de globalidad. Incluso, y más allá de las concesiones agrícolas obtenidas, la participación en el grupo de muchos países en desarrollo, le otorgó a la ronda un matiz de mayor transparencia que el que tuvieron las anteriores, donde los únicos jugadores de relevancia habían sido las grandes potencias. De hecho, esta percepción de transparencia es lo que incentivó a muchos otros países en desarrollo a continuar negociando en foros multilaterales, por lo que la contribución del grupo Cairns tenemos que buscarla también en razones que trascendieron el solo beneficio del comercio agrícola.

Así como la historia del GATT muestra que la actuación aislada de los países más débiles no generaba acuerdos favorables a sus intereses, también la existencia del Grupo Cairns nos muestra cómo aquello ha ido cambiando.

---

<sup>87</sup> Acción contra la política exportadora occidental, diario “*La Vanguardia*”, Barcelona, 4 de septiembre de 1986, pág. 40.

La información periodística del momento daba cuenta de la impronta del grupo. Por ejemplo, el periódico “The New York Times” informaba durante el transcurso de la Ronda Uruguay que “Washington tenía un poderoso grupo de aliados de 14 países exportadores de alimentos conocido como el Grupo Cairns”<sup>88</sup>. La misma fuente, al momento de la finalización de la ronda y de comunicar los logros sobre agricultura, destacaba el respaldo que el Grupo Cairns de exportadores agrícolas había dado a Estados Unidos para posibilitar el arribo a un acuerdo (Riding, 1994).

### 3.3. El peso del mercado, la convergencia de intereses y la inteligencia comercial del grupo Cairns.

El mercado productor y exportador agrícola de cada uno de los miembros del grupo se transformó en una potente fuente de legitimidad de los reclamos y de convergencia de intereses. En 1986, las exportaciones de los países que integraban el grupo representaban el 21,6% de las exportaciones agrícolas mundiales. Además de esta importante participación en el mercado mundial, otro dato que mostraba el peso del mercado del Grupo Cairns era que, antes del desarrollo de la PAC en Europa, los principales exportadores protagonistas del comercio agrícola habían sido los países miembros del grupo y Estados Unidos, no los países europeos. Esto colocaba al Grupo Cairns en el puesto de segundos mayores exportadores después de la Comunidad Económica Europea, que exportaba gracias a las distorsiones, y cuyas ventas constituían casi el doble de las exportaciones estadounidenses. Por tanto, el Grupo Cairns era el mayor productor y exportador mundial de bienes agrícolas sin distorsiones.

Sus intereses y la legitimidad de sus reclamos también estaban ilustrados por la trascendencia que cada miembro ostentaba dentro de sus regiones, por ejemplo, en

---

<sup>88</sup> “Headlines; Europe`s farmers plow a trade treaty Ander” [en línea] 9 de diciembre de 1990 pág 1, New York. <<http://nytimes.com/1990/12/09/weekinreview/headliners-europe-s-farmers-plow...>> [Consulta 20 de diciembre de 2009].

el caso de Asia, donde Japón era uno de los jugadores destacados en las negociaciones comerciales multilaterales, las exportaciones de productos agrícolas tomadas en conjunto de Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas constituían el 44% del total regional.

En el caso de los miembros latinoamericanos del grupo, las exportaciones tomadas en conjunto de Brasil, Argentina, Chile, Colombia y Uruguay constituían el 65% del total regional.

Ese lugar que ocupaban como productores y exportadores agrícolas originaba una convergencia de intereses en el sector que actuó como un fuerte impulsor de la agrupación, otorgándole posteriormente la coherencia interna que le permitiría mantener una posición sólida a lo largo de toda la Ronda Uruguay.

La Comunidad Económica Europea sabía que la presión de un mercado productor agrícola tan importante como el del Grupo Cairns, sumada a la de Estados Unidos, significaba tener a la agricultura mundial en su contra y llegaba a ser casi vergonzoso pregonar el libre comercio en bienes industriales y servicios cuando el mundo le reclamaba por su proteccionismo agrícola. Ante los Estados participantes de la Ronda Uruguay, dejaban de tener sustento aquellas explicaciones comunitarias que defendían tan elevados niveles de proteccionismo, en momentos en que tal protección, no solo perjudicaba a los productores más eficientes del resto del mundo, sino que muchos de ellos eran países en vías de desarrollo para quienes la agricultura era su principal fuente de ingresos.

Lo anterior, unido a la inteligencia comercial que los miembros aportaron al conjunto, dio origen a un poder de negociación que le posibilitaría disminuir la tradicional asimetría existente en las deliberaciones comerciales multilaterales. Incluso, estos atributos hicieron sentir sus efectos más allá de la Ronda Uruguay, otorgándole al grupo la característica de perdurabilidad y continuidad de sus estrategias ofensivas y demandantes.

Con el objetivo de apoyar al Grupo Cairns y fundamentalmente de fortalecer la red de inteligencia comercial necesaria para las negociaciones multilaterales, ya finalizada la Ronda Uruguay, el 17 de febrero de 1998, se conformó en Australia el Grupo de Líderes Agropecuarios del Grupo Cairns o *Cairns Group Farm Leaders*, como una agrupación conformada por las organizaciones de agricultores de 15 países miembros del grupo<sup>89</sup>. Su objetivo era lograr una participación de los agricultores mucho más activa en pos de la eliminación de distorsiones en las negociaciones multilaterales de la OMC. En función de ello, los líderes de las organizaciones de agricultores se reunieron en Sydney en 1998 para planificar su campaña a favor de un progreso sustancial en la reducción de las distorsiones agrícolas en la OMC, al momento de la reanudación de las negociaciones sobre agricultura en 1999. Dichas organizaciones fueron trabajando en estrecha colaboración con sus gobiernos, actuando como un foro de consulta en momentos de fijar las posiciones del Grupo Cairns. La inteligencia comercial de la agrupación se conformó además, por la existencia de un sitio web que tenía como función ejercer presión a nivel internacional sobre la necesidad de reducir la protección en la agricultura. Ese sitio actuaba como foro de documentos conjuntos, declaraciones, informes semanales, comunicados de prensa y vínculos con sitios web del resto del mundo.

Las declaraciones y propuestas realizadas por el Grupo Cairns durante la Ronda Uruguay, dieron cuenta de una clara organización del trabajo, de la existencia de objetivos claros y de indudables capacidades técnicas. A través de la actuación en conjunto, han demostrado una gran capacidad para informarse mejor sobre un

---

<sup>89</sup> Las organizaciones representadas en Sydney fueron, de Argentina, la Sociedad Rural Argentina; de Australia, la Federación Nacional de Agricultores; de Brasil, la Confederación Nacional de Agricultura; de Canadá, la Alianza Agroalimentaria de exportación; de Chile, la Sociedad Nacional de Agricultura; de Colombia, la Sociedad de Agricultores de Colombia y la Federación Colombiana de Agricultores Ganaderos; de Fiyi la Unión Nacional de Agricultores; de Indonesia, la Asociación de Indonesia de Agricultores; de Malasia, la Organización Nacional de Agricultores; de Nueva Zelanda, Agricultores Federados de Nueva Zelanda; de Filipinas, la Asociación Cooperativa de Campesinos libres; de Sudáfrica, la Unión Agrícola Sudafricana; de Tailandia, la Liga de Cooperativas de Tailandia y de Uruguay, la Asociación Rural del Uruguay.

sistema multilateral de comercio en permanente cambio, así como para utilizar esa información como basamento de sus propuestas.

Paralelamente a lo anterior, también la alianza táctica que el grupo Cairns realizara con Estados Unidos durante la Ronda Uruguay, con el objetivo de contrarrestar la influencia o presionar a la Comunidad Económica Europea, fue otro ejemplo de la inteligencia comercial existente en el grupo. Esta colaboración fue determinante para obtener los resultados que se tradujeron finalmente en el Acuerdo sobre Agricultura.

## Capítulo IV

### La Ronda Doha

En este capítulo se realiza una descripción de la Ronda Doha, desde su inicio en la Conferencia Ministerial de Doha, hasta las fases previas a la Conferencia Ministerial de Cancún, donde se sintetizan los intereses y posiciones de los actores agrícolas y el recorrido del tratamiento del tema. A través de ello podrá observarse cómo la confrontación en las negociaciones multilaterales impedía que los países en desarrollo colocaran sus temas de interés sobre la mesa de negociación y cómo esto fue aumentando la desconfianza en las bondades del sistema multilateral de comercio.

#### 4.1. La Conferencia Ministerial de Doha: los intereses involucrados

A pesar de los avances que la Ronda Uruguay significó para la reglamentación del comercio agrícola, muchas cuestiones que involucraban a los países en desarrollo quedaron sin resolverse y la puesta en práctica del Acuerdo sobre Agricultura - AARU- no sucedió tal como se había establecido.

Por un lado, y si bien la agricultura se había convertido, durante la Ronda Uruguay, en el centro del debate y las controversias, los tipos de bienes agrícolas debatidos habían sido esencialmente los de interés de Estados Unidos y del grupo Cairns, quedando fuera de discusión otros bienes agrícolas también producidos y exportados por países en desarrollo y países menos adelantados, tales como el café, el plátano o el cacao, entre otros.

Sin dudas, el Grupo Cairns supo influir en las decisiones sobre productos agrícolas de interés de sus países miembros, mientras que el resto de países en

desarrollo no agrupados en coaliciones carecieron de esa influencia. Tampoco se discutieron los problemas que una liberalización del comercio agrícola y por ende, una suba de precios, podría provocar a los países más pobres importadores netos de alimentos.

Por el lado del cumplimiento de lo acordado, si bien la “arancelización” había sido uno de los importantes logros de la ronda, en la práctica los países desarrollados aplicaron lo que se llamó la “tarifación sucia”. Esto significó que los aranceles establecidos fueron en ciertos casos tan altos que provocaron un nivel de protección superior a las barreras no arancelarias, por lo cual dicha protección terminó siendo más alta que la del período tomado como base 1986-1988.

Con todo esto es que si bien la Ronda Uruguay significó un avance importante en la representación de intereses y en las demandas agrícolas de ciertos países en desarrollo, aún quedaron muchos problemas por resolver y muchos desafíos por enfrentar.

Las reiteradas amenazas entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea habían dejado en claro que la clave para obtener ganancias en el juego era el poder de negociación y no la superioridad numérica de los miembros, por lo que contar con la posibilidad de hacer amenazas creíbles parecía convertirse en uno de las fuentes indispensables para alcanzar la preponderancia necesaria para hacer valer sus intereses.

El grupo Cairns había constituido un modelo interesante de hallazgo de influencias que rompió la histórica inactividad de muchos países en desarrollo en las negociaciones comerciales multilaterales, pero la nueva etapa deliberativa que ofrecía la Ronda Doha era el momento oportuno de construir estrategias de

negociación más sólidas y claramente independientes que beneficiaran verdaderamente a este grupo de actores<sup>90</sup>.

Unido a esto, la experiencia de la larga historia de negociaciones comerciales multilaterales había demostrado que el único modo que tenían los países en desarrollo de revertir su rol y mejorar su capacidad negociadora era uniendo fuerzas y logrando adhesiones que le otorgaran el poder de negociación del que habían carecido toda vez que actuaron aisladamente.

Una importante contribución de la Ronda Uruguay fue la decisión de retomar el tema agrícola en la siguiente ronda, centrándose en tres aspectos destacados como: liberalización comercial, apoyo a la producción y subsidios a la exportación.

Si bien la próxima ronda de negociaciones estaba prevista que fuera lanzada en la III Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle, en noviembre de 1999, las diferencias aún existentes entre Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y los países en desarrollo, a lo que se agregaría la irrupción a niveles imprevistos de actores no gubernamentales críticos de los enfoques de la OMC, impidieron acordar una agenda negociadora, las modalidades de negociación y el calendario, por lo que la reunión fue finalmente suspendida sin que se lograra un texto final consensuado.

En esa oportunidad, la divergencia no se presentaba solo entre aquellos países que habían estado enfrentados en la Ronda Uruguay y por el tema agrícola, sino que había un nuevo mapa de contrapartes y nuevos temas, tales como los llamados “temas de Singapur”<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Los intereses compartidos entre el Grupo Cairns y Estados Unidos durante la Ronda Uruguay hicieron que la total independencia de propuestas entrara muchas veces en una zona difícil de delimitar.

<sup>91</sup> La reunión Ministerial de Singapur realizada entre el 9 y 13 de diciembre de 1996 fue la primera conferencia ministerial de la OMC y se habían creado nuevos grupos de trabajo en miras de futuras negociaciones, tales como Comercio e Inversiones, Comercio y Políticas de Competencia, Transparencia en las Compras Gubernamentales y facilitación del comercio.

El problema radicaba en que estas últimas cuestiones eran, por un lado, de crucial interés para ciertos países como los de la Unión Europea y otros desarrollados, pero no lo era para gran parte de los países en desarrollo, por lo que la divergencia radicaba en los *trade off* de la agenda, si fijar una que tuviera como objetivo la instrumentación de los acuerdos de Marrakech (Agricultura y Servicios) o una que incluyera también a los temas de Singapur. Tales *trade off* fueron generando un ambiente de conflictividad entre quienes los proponían y quienes lo rechazaban rotundamente, llevando a que estos últimos adoptaran posiciones cada vez más defensivas y se resistieran al inicio de una nueva ronda.

A ese escenario de desacuerdos, se agregó la presión de las protestas de organizaciones sociales y sindicales antiglobalización, que pasaron a convertirse en nuevos actores de la escena multilateral de comercio con una influencia activa sobre los miembros. Los disturbios producidos por estos nuevos actores en la Conferencia de Seattle y en otras cumbres de organizaciones multilaterales, así como el consecuente temor de repetición generado en los países desarrollados, dieron muestras del poder que tales agrupaciones fueron adquiriendo en un corto período de tiempo.

Un claro ejemplo de ese temor fueron las dificultades que experimentaron los miembros de la OMC para hallar una ciudad que aceptase ser sede de la cumbre prevista para noviembre de 2001. Como sostiene Ramonet, “la globalización que unifica las políticas económicas y generaliza las mismas fórmulas, contribuye a unificar las protestas”(Ramonet, 2001:3). Debido a esto, la ciudad de Doha, en Qatar, apareció como la opción menos accesible a los críticos.

Los partidarios de una nueva ronda comercial eran básicamente Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, mientras que algunos países en desarrollo como India y varios países africanos no lo veían como demasiado favorable porque consideraban que la liberalización comercial que venían poniendo en práctica a raíz de las presiones en las anteriores negociaciones, les había otorgado escasos beneficios, o al menos, muchos menos que los obtenidos por los países más ricos,

por lo que si la apertura continuaba, consideraban que esa diferencia iba a acentuarse. India además rechaza firmemente los temas de Singapur y, junto con Pakistán y Egipto, solicitaba la apertura del sector textil.

Sin embargo, en los meses previos al comienzo de la ronda, muchos de estos países en desarrollo mostraban un cambio de actitud con respecto a la misma, ya que veían que el comercio era el medio que presentaba las condiciones para paliar los efectos que para ellos podía tener la desaceleración económica mundial y, por otra parte, porque tendrían más oportunidades de negociar en pie de igualdad con países más grandes en el marco de un acuerdo global, que en uno bilateral o regional (Gualdoni, 2001a:3).

Por el lado del grupo Cairns, sus miembros se mostraban poco favorables a una nueva ronda, debido a que aún no se habían cumplido gran parte de los acuerdos preexistentes surgidos de la Ronda Uruguay, por lo que no tendría mucho sentido avanzar en acuerdos que luego no se llevarían a la práctica. En función de esto, presentaban propuestas vinculadas a los problemas de puesta en práctica de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Sin embargo, su *trade off* del momento consistía en que, si la Unión Europea, Japón y Estados Unidos aceptaban abrir sus mercados agrícolas, se podría lanzar una nueva ronda para mejorar lo que había quedado pendiente tras la Ronda Uruguay.

En la declaración efectuada al grupo ministerial en septiembre del 2001, el grupo Cairns se autocalificaba como la “tercera fuerza”, algo que le permitiría asumir el liderazgo necesario para consolidar la OMC. Sostenía que las llamadas preocupaciones no comerciales<sup>92</sup> eran utilizadas solo como un disfraz del proteccionismo, por lo que deberían ser tratadas en el ámbito de los organismos internacionales apropiados. Además de esto, también entre los países en desarrollo miembros del grupo Cairns existía la convicción de que una ronda multilateral comercial les otorgaría un marco para negociar en mayor pie de igualdad con países más fuertes que si negociaban en forma bilateral o regional, aunque

---

<sup>92</sup> Como la seguridad alimentaria, las normas ambientales y laborales.

anteponían la eliminación de distorsiones a la inclusión de los nuevos temas de la agenda.

Otros países en desarrollo como Brasil y varios asiáticos que habían sufrido recientemente los efectos de la crisis financiera de 1997, no se consideraban preparados para una nueva ronda de negociaciones, además de rechazar la inclusión de los nuevos temas de Singapur.

Si bien Estados Unidos respaldaba la ronda, no coincidía con la Unión Europea en la agenda, ya que mientras el primero era partidario de centrarla en la apertura agrícola, el segundo deseaba una agenda más amplia que incluyera, además del sector agrícola, los temas de Singapur, el medio ambiente y los derechos laborales, tema que en Seattle había generado gran tensión con países como India y Pakistán. La Unión Europea sostenía además que estaría dispuesta a negociar el tema de las subvenciones agrícolas siempre y cuando se le otorgara cierto margen para el proteccionismo. Estados Unidos deseaba una agenda más restringida en la que se incluyera la agricultura y los servicios, temas pendientes desde la ronda Uruguay<sup>93</sup>.

Dos acontecimientos otorgaron el impulso a la nueva ronda y al deseo de impedir el fracaso de Seattle. Por un lado, los atentados del 11 de septiembre de 2001, que abrían nuevos interrogantes sobre los escenarios económicos, sociales y políticos del futuro y generaba una fuerte presión en los países desarrollados para impedir un nuevo fracaso, el cual de concretarse, terminaría con la confianza en las bondades de la economía global para dar una respuesta adecuada a esos interrogantes.

Como sostiene Federico Steinberg, “Estados Unidos, que acababa de liderar la coalición internacional para invadir Afganistán, invirtió sus esfuerzos

---

<sup>93</sup> “Los países ricos reconocen que sus trabas frenan el desarrollo”. En *El País*, Madrid, 22 de julio de 2001, pág 2, <[www.elpais.com/articulo/internacional/paises/ricos/reconocen/trabas/libre/comercio](http://www.elpais.com/articulo/internacional/paises/ricos/reconocen/trabas/libre/comercio)> [consulta 27 de febrero de 2009].

diplomáticos en imprimir un marcado carácter multilateralista a su política económica exterior y en introducir una actitud pro desarrollo” (Steinberg, 2007:71). Su estrategia de excluir de la agenda los estándares laborales y de persuadir a la Unión Europea para aplazar los conflictivos temas de Singapur para el próximo encuentro –Reunión Ministerial de Cancún-, llevó a que los países miembros de la OMC flexibilizaran sus posiciones sobre la nueva ronda y buscaran dar una imagen de unidad y soporte al multilateralismo.

Sin embargo, estas concesiones de la Unión Europea no estuvieron exentas de *trade off* desfavorables para los países en desarrollo, dado que solicitaba reducciones de restricciones para productos industriales y servicios desde los países en desarrollo, cuestión compartida también por Estados Unidos, Japón, Canadá, Australia y Corea del Sur. Con esto se podía observar cómo Canadá y Australia poseían intereses alejados del resto de los miembros del Grupo Cairns en productos industriales.

Un segundo impulso lo constituyó el trabajo del Director General de la OMC, Mike Moore, quien después del fracaso de Seattle, no podía dejar la dirección con otro fracaso de la misma envergadura. Como sostiene Rodrik “estratégicamente, el principal logro de Moore fue reconfigurar la fallida agenda de Seattle en torno al tema del desarrollo y promover una nueva ronda de desarrollo en que la liberalización agrícola fuera la cuestión central”(Rodrik, 2003:2).

Mike Moore sabía que en el fracaso de Seattle, independientemente de la cuestión de las protestas callejeras, la agricultura había tenido mucho que ver, y al colocar a la cuestión agrícola en vinculación estrecha con la cuestión del desarrollo, logró ganar el apoyo de los países africanos, gran parte de los países asiáticos y de los países latinoamericanos, quienes veían que sus intereses estaban colocados en un lugar que impregnaría toda la ronda. Para reforzar sus argumentos a favor de una nueva ronda, Moore citó un estudio realizado por la Universidad de Michigan, el cual establecía que una nueva ronda que concluyese con la eliminación de las barreras en los sectores agrícolas, manufacturero y de servicios aportaría a la

riqueza mundial 613.000 billones de dólares y el PIB mundial aumentaría a casi 2 billones de dólares. Esto sin dudas aportó el impulso político que se estaba necesitando<sup>94</sup>.

#### 4.2. La agenda de Doha

La Conferencia Ministerial de Doha se realizó entre el 9 y 14 de noviembre de 2001. Contó con una amplia agenda que incluía, entre otros temas, propiedad intelectual, agricultura, servicios, acceso a mercados de productos no agrícolas, inversiones y competencia desleal. En un intento de conciliar las demandas de los países en desarrollo con la de los desarrollados, los primeros lograron la inclusión de temas tales como eliminación de distorsiones a la agricultura, revisión de los acuerdos sobre propiedad intelectual y de medidas antidumping, extensión del acuerdo de servicios (incluyendo movilidad temporal de la fuerza de trabajo) o la eliminación del acuerdo multifibras, mientras que los segundos lograron incluir los temas de Singapur.

La declaración de la conferencia ministerial no incluía grandes avances. Se basaba en la labor ya realizada, confirmaba y desarrollaba los objetivos y establecía un calendario que no fue cumplido. La agricultura formaba parte del “todo único” y todas las negociaciones relacionadas debían finalizar el 1º de enero de 2005, pero las modalidades para los nuevos compromisos debían establecerse a más tardar el 31 de marzo de 2003, plazo que tampoco se cumplió.

Específicamente en agricultura, se confirmaba el objetivo a largo plazo de establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental, el cual abarcaba normas reforzadas y compromisos específicos sobre la prestación oficial de ayuda y protección a la

---

<sup>94</sup>“La batalla por el comercio se reabre en Qatar”. En *El País*, [en línea] Madrid, 04 de noviembre de 2001, pág 2. <[www.elpais.com/articulo/economía/OMC/arremete/proteccionismo](http://www.elpais.com/articulo/economía/OMC/arremete/proteccionismo)> [consulta 27 de febrero de 2009]

agricultura. Su finalidad era corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales.

Hubo compromisos de los gobiernos de los países miembros para celebrar amplias negociaciones encaminadas a lograr mejoras sustanciales del acceso a los mercados, reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su eliminación progresiva<sup>95</sup> y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsiones del comercio<sup>96</sup>.

Se acordó también que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo sería parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporaría a los nuevos compromisos de los países y a las normas y disciplinas pertinentes, nuevas o revisadas. El resultado debería permitir a los países en desarrollo atender sus necesidades, en particular en lo referido a la seguridad alimentaria y al desarrollo rural.

Se establecieron compromisos de considerar las preocupaciones no comerciales en las futuras negociaciones y que tanto el desarrollo de las mismas como sus conclusiones y entrada en vigor de sus resultados, se considerarían parte de un todo único. Un Comité de Negociaciones Comerciales sería quien establecería los mecanismos de negociación apropiados y quien supervisaría la marcha de las deliberaciones.

#### 4.3. Los argumentos y posiciones iniciales

Como en la anterior Ronda Uruguay, uno de los temas más conflictivos fue la agricultura, sector para el que los miembros del grupo Cairns y otros productores agrícolas eficientes exigían el desmantelamiento de las subvenciones.

---

<sup>95</sup> En el “Marco” del 1º de agosto de 2004, los Miembros acordaron eliminar las subvenciones a la exportación para una fecha que había de negociarse

<sup>96</sup> En el “Marco” del 1º de agosto de 2004, los países desarrollados se comprometieron a reducir en un 20 por ciento las subvenciones internas que distorsionan el comercio, desde el día de entrada en vigor de cualquier acuerdo concluido en el marco del Programa de Doha

Los argumentos de los partidarios de las distorsiones no presentaban variantes. Mientras la Unión Europea los basaba en su “modelo agrario europeo” de conservación de la tradición rural, la preservación del medio ambiente, la ordenación del territorio o la seguridad alimentaria, Japón hacía mención a la cuestión cultural que le impedía adquirir arroz en otros territorios y, Estados Unidos argumentaría que sus subsidios eran escasos, inofensivos y compatibles con el libre comercio.

Los miembros del Grupo Cairns coincidían con muchos otros países en desarrollo, aunque también existían divergencias. Fueron estas últimas las que unos años más tarde, en la Conferencia Ministerial de Cancún, decidirían la membresía de varios países en desarrollo al G-20. La declaración realizada por Australia en nombre del Grupo Cairns en la VI Reunión Extraordinaria del Comité de Agricultura, realizada entre el 22 y 23 de marzo del 2001, se refería a esos puntos de acuerdo y a las diferencias con países que más adelante pasarían a integrar el G-20, como la India, Turquía, Egipto o Nigeria<sup>97</sup>.

En la declaración, Australia hizo mención a coincidencias con la India en lo referido a la atención que este país le había prestado a la determinación de las necesidades especiales de los países en desarrollo en cuanto al desarrollo rural y la seguridad alimentaria.

Con respecto a la propuesta de Turquía, si bien el Grupo Cairns la consideraba clara y progresista y apoyaba muchos de sus puntos (principalmente el referido a la necesidad de una reforma fundamental de la agricultura y la importancia de un trato especial y diferenciado, orientado correctamente, para los países en desarrollo), presentaba divergencias con respecto a las ayudas internas, ya que Turquía sugería un aumento del nivel *de minimis* para los países en desarrollo, mientras el Grupo Cairns consideraba que, en muchos casos, los países en desarrollo no estaban en condiciones de financiar todas las subvenciones hasta el límite *de minimis* por no disponer de los recursos presupuestarios adecuados.

---

<sup>97</sup> Declaración signada en la OMC como G/AG/NG/W/166 del 6 de abril de 2001

Además, un aumento de los niveles de ayuda solo reforzaría los problemas de subvención para el futuro. También existían discrepancias sobre la idea de Turquía de equiparar la seguridad alimentaria con la autosuficiencia, ya que consideraban importante tener en cuenta que la búsqueda de esa autosuficiencia en respuesta a la seguridad alimentaria había sido una política desastrosamente cara y fracasada en los países que la habían aplicado.

Con respecto a la propuesta de Egipto, el Grupo Cairns expresó que existían muchos puntos de acuerdo, como en subvenciones a la exportación, donde Egipto pedía la eliminación progresiva de todas las formas de subvención a la exportación dentro de un plazo convenido. Sin embargo, discrepaban en los reclamos que Egipto realizaba a los países desarrollados referidos a reducciones arancelarias sobre los tipos efectivamente aplicados y no sobre los consolidados, al considerar que esto era un alejamiento de la práctica de negociación aceptada en el GATT/OMC sobre la base de tipos consolidados, lo cual penalizaría de algún modo injustamente a aquellos países que habían procedido a una liberalización unilateral.

Acerca de la propuesta de Nigeria, compartían su determinación de que las futuras negociaciones deberían eliminar las prácticas que distorsionaban considerablemente el comercio y que seguían protegiendo a muchos agricultores de una competencia leal del mercado y, a su vez, eran discriminatorias para la mayoría de la población mundial que dependía de la agricultura para su bienestar. Sin embargo, si bien veían con interés la propuesta de Nigeria en favor de la transparencia y el suministro de información sobre el mercado agrícola mundial, en particular sobre las operaciones de las empresas multinacionales, dada la existencia de este tipo de empresas en la mayoría de los miembros del Grupo Cairns, pedían que Nigeria expusiese más ampliamente lo que suponía esa idea.

Durante el transcurso de la ronda, la cuestión de la liberalización agrícola iría incorporando otras razones que justificaran esas demandas. Los países latinoamericanos argumentaban que el éxito de las negociaciones no solo

permitiría aumentar el bienestar de la población sino también disminuir el endeudamiento externo, la parálisis industrial y el desempleo. Sin embargo, el transcurso de la misma no mostraba grandes avances, los plazos para las modalidades se retrasaban y se veía a los miembros cerrados en sus posiciones, inflexibles e incapaces de lograr acuerdos.

Si bien en momentos como los que estaban transcurriendo de guerras e incertidumbres existía consenso sobre la necesidad de dar impulso a la economía mundial, el único mensaje de cohesión había sido el lanzamiento de la ronda, pero ningún acuerdo parecía posible más allá de ello, con lo que credibilidad de la OMC como foro de negociaciones para resolver problemas comerciales decrecía. Los países no estaban dispuestos a realizar compromisos sin contrapartida, los presidentes de los grupos negociadores confeccionaban borradores de acuerdos<sup>98</sup> que solían ser criticados por todos: la Unión Europea porque los veía como desiguales en la exigencia de esfuerzos, si bien aceptaba eliminar algunas restricciones con límites, discrepaban tanto con los borradores propuestos como con el resto de los jugadores, la condición era que la carga sea igualmente repartida por el resto de los países industrializados que subsidiaban, en especial Estados Unidos y Japón<sup>99</sup>.

Como sostenía Gualdoni, Bruselas estaba dispuesta a negociar el paulatino recorte de las ayudas agrícolas, pero creía que Estados Unidos jugaba un doble juego en el que, por un lado, pedía una mayor liberalización del sector y, por otro, aumentaba sus ayudas agrícolas (Gualdoni, 2001b:1).

---

<sup>98</sup> El borrador presentado por el Presidente de las reuniones de negociación, Stuart Harbinson, en abril de 2003 proponía la total eliminación de las subvenciones a la exportación en nueve años, una reducción media de aranceles de entre el 40% y el 60% según sean más o menos altos, en un período de cinco años y la disminución de las ayudas domésticas en un 50% también en cinco años. En este último punto se proponía además un trato preferencial para los países en desarrollo.

<sup>99</sup> La oferta de la UE era de reducir un 36% los aranceles que se aplicaban en el momento a la agricultura, rebajar una media del 45% las subvenciones a las exportaciones y rebajar en 55% las ayudas internas con la condición que los demás países en conflicto hicieran algo similar.

La propuesta de reforma de la Política Agrícola Común (PAC) aprobada el 10 de julio de 2002, fue consecuencia de esta disposición europea de recortes. Como escribía el periódico *El País*, “la PAC era víctima de su propio éxito”<sup>100</sup>.

Si bien esta política había tenido su origen en la autosuficiencia alimentaria de la posguerra, con el correr del tiempo fue dando lugar a un cultivo intensivo que fue degenerando en costosos excedentes. Por ejemplo, en el caso del centeno, las ayudas habían llevado a que la Unión Europea produjera en el 2001 el doble de lo que consumía. Las subvenciones directas para garantizar los precios encarecieron los productos en detrimento de los consumidores europeos –que pagaban por sus alimentos más de lo que marcaba el mercado mundial– y de los países en desarrollo que luchaban contra ese proteccionismo. La PAC estaba perdiendo su sentido original y la disconformidad de los ciudadanos europeos que pagaban sus costos se percibía cada vez con mayor intensidad.

Japón por su parte, insistía en que Estados Unidos utilizaba normas contra la competencia desleal para disfrazar medidas proteccionistas como el caso del acero<sup>101</sup>. Además, seguía cerrado en su posición de imposibilidad de que sus habitantes consumieran arroz procedente de otros mercados.

Tanto la Unión Europea como Japón, coincidían en que las propuestas ministeriales eran demasiado rigurosas en lo que se refería a las subvenciones, e insuficientemente riguroso en lo que concernía a cuestiones no comerciales como seguridad alimentaria, protección del medio ambiente y desarrollo rural, a la vez que rechazaron la idea de tratar a los productos agropecuarios de la misma manera que a los productos industriales.

---

<sup>100</sup> “Una política agrícola para los ciudadanos”. En *El País*, [en línea] Madrid, 11 de julio de 2002, pag 1 <[www.elpais.com/opinion/union-europea/politica/agricolapara/ciudadano](http://www.elpais.com/opinion/union-europea/politica/agricolapara/ciudadano)> [consulta 27 de febrero de 2009].

<sup>101</sup> “Una política agrícola para los ciudadanos”. En *El País*, [en línea] Madrid, 11 de julio de 2002, pag 2 <[www.elpais.com/opinion/union-europea/politica/agricolapara/ciudadano](http://www.elpais.com/opinion/union-europea/politica/agricolapara/ciudadano)> [consulta 27 de febrero de 2009].

El grupo Cairns sostenía que los textos estaban muy lejos de forzar una verdadera apertura del sector. Mientras dentro del grupo, Argentina en particular coincidía con otros países en desarrollo en que el desbloqueo de las negociaciones dependía de los grandes países como Estados Unidos, Japón o los miembros de la Unión Europea y no de ellos mismos. Presentaron reclamos contra los aranceles y contingentes proteccionistas de la Política Agrícola Común –PAC- debido a que consideraban los avances reformadores del Comisario de Agricultura Franz Fischler como demasiado tímidos<sup>102</sup>.

Formularon enérgicas quejas por las prácticas de los países desarrollados que distorsionaban el comercio, principalmente las subvenciones a la exportación, por lo que reclamaban por su eliminación. Consideraron que la redacción del proyecto sobre las subvenciones a la exportación era demasiado débil, por lo que pedía que se modificase para que se les concedieran más exenciones de diversas disciplinas concernientes al comercio de productos agropecuarios y que se incluyese la eliminación de los máximos arancelarios (derechos de importación extraordinariamente elevados), la progresividad arancelaria (aplicación de derechos de importación más altos a los productos elaborados que a las materias primas) y los obstáculos no arancelarios.

A los intereses de los principales actores se sumaban los países del grupo ACP – África, Caribe y Pacífico- que temían que una eliminación de subvenciones erosionara las preferencias arancelarias de las que gozaban en el ingreso de sus productos en la Unión Europea frente a los demás países, por lo que reclamaban compensaciones por esos futuros perjuicios. A diferencia de la Ronda Uruguay, en los preparativos de la Ronda Doha existió una mayor diversidad de posiciones. Muchos países menos adelantados y países importadores netos de alimentos se referían a los problemas de seguridad alimentaria y a la pobreza, argumentando que la carencia de divisas que experimentaban para adquirir alimentos les impedía

---

<sup>102</sup> El Comisario de Agricultura europeo Franz Fischler fue el impulsor de las reformas introducidas en la PAC.

poner fin al hambre y al subdesarrollo, por lo que la liberalización agrícola subiría el precio de los alimentos y con ello la pobreza.

Por su parte, India y varios países africanos, como Sudáfrica, Tanzania, Senegal y Zimbabwe, entre otros, no estaban dispuestos a realizar mayores concesiones en políticas arancelarias, ya que creían que del actual grado de liberalización comercial habían sacado mucho menos provecho que los países ricos, por lo que si la apertura continuaba, suponían que esa diferencia se acentuaría. Tanzania, en una reunión realizada en julio de 2001 con varios países en desarrollo, sostuvo en nombre del conjunto, que los países industrializados debían primero abrir sus mercados para los productos textiles y agrícolas según lo prometido en la Ronda Uruguay. Solo después de esa apertura, ellos estarían dispuestos a tratar otros temas. A su vez India, junto con Pakistán y Egipto, consideraban que sus insistentes reclamos por el Trato Especial y Diferenciado a los países desarrollados habían quedado en la retórica.

El grupo de países productores de algodón –Benín, Burkina Faso, Chad y Malí-, en nombre de los productores de algodón de África occidental y central, reclamaban por una eliminación rápida de subsidios y un mecanismo para compensar las pérdidas que las distorsiones de los países desarrollados habían generado a los productores de algodón africanos. El Presidente de Senegal, Abdoulaye Wade, resumió durante la Reunión Ministerial de Cancún el sentimiento de muchas delegaciones africanas, al decir que la política de la OMC sobre la liberalización del comercio agrícola había fracasado por completo y que las subvenciones agrícolas son algunos de los factores claves del empobrecimiento africano<sup>103</sup>.

Los Países Menos Adelantados –PMA- en su conjunto, sostenían que primero necesitaban aliviar algunos compromisos asumidos en la Ronda Uruguay antes de

---

<sup>103</sup> Discurso del Presidente de Senegal, Abdoulaye Wade en la Conferencia Ministerial de Cancún en septiembre de 2003. En *Africa Recovery*, [en línea] Vol 17 N° 3 (octubre de 2003) pag 3 <<http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/vol17no3/173wto.htm>> [consulta 12 de abril de 2010]

iniciar conversaciones en una nueva ronda, ante lo cual, Estados Unidos y la Unión Europea respondían que cualquier cambio en los acuerdos pasados deberían negociarse en el marco de una nueva ronda.

A estas posiciones debemos sumarle la voz de las ONGs. En el caso de “Oxfam Internacional”, lanzó un documento donde resumía los cinco puntos fundamentales que, según la organización, debían salir de Doha, siendo ellos: un compromiso de los países ricos para proporcionar, para 2003, libre acceso a las exportaciones de los países más pobres; eliminación de subsidios agrícolas; revisión del texto que regulaba la propiedad intelectual (sobre todo para medicamentos) y un pacto para poner fin al uso de medidas contra la competencia desleal que enmascara el proteccionismo<sup>104</sup>.

Al persistente ambiente de intereses conflictivos que transcurría, se le sumaban los enfrentamientos bilaterales entre la Unión Europea y Estados Unidos y la recurrencia de demandas de uno contra otro ante el órgano de solución de disputas de la misma OMC. El fallo favorable a la Unión Europea por la demanda contra Estados Unidos por las *Foreign Sales Corporations*<sup>105</sup>, presagiaba un horizonte de guerras comerciales que en nada contribuirían a aliviar las tensiones y generar climas de acuerdos. Además, este último país seguía firme en su postura respecto a que sus programas de apoyo a la agricultura eran compatibles con las reglas del libre comercio.

Sin embargo, la Unión Europea supo acercar posiciones con Estados Unidos al proponer que los temas de inversión y políticas de competencia se incluyeran en la nueva ronda de negociaciones, donde esperaban que las ganancias en esos

---

<sup>104</sup> Ibidem, pág 2

<sup>105</sup> Legislación que permitía a empresas de Estados Unidos exportar sus productos con un ahorro fiscal de hasta el 30% del valor del producto, lo que la UE consideraba como una especie de dumping comercial por subvenciones encubiertas que violaban las normas de la OMC.

temas contribuyera a compensar las concesiones que podría verse obligada a realizar por los subsidios agrícolas<sup>106</sup>.

Desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos venía reclamando por el libre comercio mundial, reclamo que le había otorgado la calificación de líder del libre mercado. Sin embargo, en las actuales circunstancias, venía demostrando que ese liderazgo había perdido impulso a cambio de no ofender a los poderosos intereses agrícolas –caso de los grupos de presión del algodón y el azúcar- que temían grandes pérdidas económicas si la Ronda Doha los obligaba a competir contra los agricultores del resto del mundo.

#### 4.4. El inicio de una nueva ronda de negociaciones

Desde la creación de la OMC, las sucesivas conferencias ministeriales habían significado escaso o nulo avance hacia las cuestiones de interés de los países en desarrollo. Fundamentalmente a partir de la Conferencia Ministerial de Seattle de 1999, entre los países en desarrollo venían aumentando las ideas respecto a que el futuro del sistema multilateral de comercio estaría indisolublemente vinculado a la capacidad que el mismo tuviera de incorporar las demandas insatisfechas de este tipo de países y por tanto, el tema del desarrollo debía convertirse en el centro de las discusiones.

En un escenario de desacuerdos y escepticismo, los 142 miembros de la OMC acordaron las bases para lanzar la nueva ronda al término de la Conferencia Ministerial de Doha, contando con un público de diferente pertenencia, desde Ministros de Economía, Finanzas, Comercio, Relaciones Exteriores, delegados de organizaciones no gubernamentales (366 ONG de las que una tercera parte representaba a agrupaciones críticas a la misma OMC), hasta grupos

---

<sup>106</sup> “Two camps at W.T.O. Said to be a bit closer” *The New York Times*, [en línea], 1 de agosto de 2001, <[www.nytimes.com/2001/08/01/business/two-camps-at-wto-said-yo-be-a-closer...](http://www.nytimes.com/2001/08/01/business/two-camps-at-wto-said-yo-be-a-closer...)> [consulta 31 de marzo de 2010]

empresariales o de presión en temas de su interés, trabajadores sindicados, asociaciones de pueblos campesinos y pescadores, organizaciones de mujeres y otras fuerzas sociales que manifestaron su oposición o su crítica a la OMC y a su agenda.

Con respecto a las ONG, es de destacar que ya en una reunión del Consejo General de la OMC del 8 de mayo de 2001, se había acordado un procedimiento específico para su inscripción y asistencia en la Conferencia Ministerial de Doha, por lo que el 13 de agosto de dicho año, el Director General de la OMC, Mike Moore había enviado cartas a 647 organizaciones no gubernamentales confirmando que cumplían los requisitos para asistir<sup>107</sup>.

En la conferencia hubo consenso para iniciar una nueva ronda de negociaciones, la cual fue denominada “la ronda del desarrollo”, ya que pretendía demostrar que los reclamos de los países en desarrollo serían el eje de la misma, por lo que los debates deberían orientarse en el compromiso de los países desarrollados de eliminar los obstáculos a las exportaciones de los países más pobres. Muchos la catalogaron como la “promesa de Doha” dividida por los poderosos intereses proteccionistas de los países desarrollados y la erosión de la confianza de los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales.

La denominación “Ronda del Desarrollo”, estaba en concordancia con la III Conferencia de Naciones Unidas sobre los Países Menos Avanzados –PMA- realizada en dicho año y en cuya declaración política se afirmaba que el incremento del comercio era fundamental para el crecimiento y el desarrollo de estos países, y donde un sistema multilateral basado en reglas transparentes y no discriminatorias era considerado esencial para que puedan alcanzarse los beneficios potenciales de la globalización.

---

<sup>107</sup> Solamente podía participar en la Conferencia Ministerial de Doha un representante por cada ONG con derecho a asistir.

Pese al acuerdo sobre la necesidad de la nueva ronda del desarrollo -donde el objetivo del comercio sin distorsiones nunca dejaba de ser la razón fundamental-, las convicciones sobre esa libertad parecían desvanecerse cada vez con mayor intensidad y las contradicciones de las grandes potencias no podían ocultarse.

El conflicto suscitado en torno a la decisión del Presidente George W. Bush de aumentar los aranceles contra el acero importado no fue una simple disputa comercial, sino que terminó transformándose en una amenaza que podría socavar las negociaciones de la nueva ronda. En ese conflicto, Estados Unidos demostraría una vez más que su proteccionismo no se limitaba a la agricultura sino que se extendía a otros bienes como el acero, mientras, por otro lado, defendía el libre comercio. Este proteccionismo sería aprovechado por la Unión Europea para justificar su plan que incluía una dura represalia –amparadas en las normas de la OMC- de imponer aranceles a más de 300 productos provenientes de Estados Unidos, algo que dejaría expuesta la inconsistencia de ambas potencias en sus reclamos por un comercio más libre al resto de los miembros.

Algunos autores se refirieron a la disminución del liderazgo estadounidense en la lucha por el libre comercio y hablaron de un “oportunismo europeo” de ocupar ese vacío dejado por la principal potencia. Así lo afirmaba Richter, al decir que “las acciones estadounidenses parecen traicionar el legado de los Estados Unidos de libre comercio [...] en los años formativos del GATT, los Estados Unidos estaban dispuestos a hacer sacrificios importantes para fortalecer el sistema de libre comercio [...] ahora las cosas cambiaron [...] Estados Unidos está dispuesto a ser un violador de las normas de comercio y Europa está dispuesta a aprovechar la oportunidad de convertirse en el protagonista de tales normas”(Richter, 2002). William Hawkins, alegaría que las acciones de la Unión Europea en nada se relacionaban con el libre comercio, ya que, si bien concordaba con los dichos de Richter en cuanto a los objetivos de arrebatar el liderazgo estadounidense, sostenía que eso no tenía nada que ver con la libertad comercial, ya que lo que este bloque pretendía era dominar la interpretación de reglas en la OMC (Hawkins, 2002).

#### 4.5. El programa de trabajo de Doha

Pese a los conflictos latentes, en la Conferencia Ministerial de Doha se produjo el anuncio de la nueva ronda multilateral de negociaciones comerciales y se aprobó una agenda para los próximos tres años que prometía ciertas reformas y permitía que la reunión ministerial finalizara con cierta sensación de éxito a causa de las promesas realizadas. En esa oportunidad también se destacó el ingreso de China a la OMC después de 15 años de negociaciones y los compromisos asumidos por los representantes de Estados Unidos y la Unión Europea -Robert Zoellick y Pascal Lamy respectivamente-, de incitar durante los tres próximos años a sus colegas en la transformación de la agenda en las actuales reformas.

Según quedó expresado en la Declaración de Doha<sup>108</sup>, los temas incluidos en programa de trabajo futuro de la ronda serían los siguientes: Cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación; agricultura; servicios; acceso a los mercados para productos no agrícolas -NAMA-; aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio; relación entre comercio e inversiones; interacción entre comercio y política de competencia; transparencia en la contratación pública; facilitación del comercio; normas de la OMC; entendimiento sobre solución de diferencias; comercio y medio ambiente; comercio electrónico; pequeñas economías; comercio; deuda y finanzas; comercio y transferencia de tecnología; cooperación técnica y creación de capacidad; países menos adelantados; trato especial y diferenciado y organización y gestión del programa de trabajo.

Las **cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación**, son las referidas a los problemas que afrontaban, en particular los países en desarrollo, en relación con la

---

<sup>108</sup>Ministerial de la OMC (DOHA, 2001): Declaración Ministerial WT/MIN(01)/DEC/1 Adoptada el 14 de noviembre de 2001. Organización Mundial de Comercio. Ginebra, Suiza.

aplicación de los actuales acuerdos de la OMC resultantes de las negociaciones de la Ronda Uruguay. En Doha el tratamiento dio como resultado que, por un lado, los ministros adoptaran aproximadamente 50 decisiones que aclaraban las obligaciones de los gobiernos de los países en desarrollo miembros con respecto a cuestiones tales como la agricultura, las subvenciones, los textiles y las prendas de vestir, los obstáculos técnicos al comercio, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio y las normas de origen.

Este tema había demandado dificultosas negociaciones entre los participantes durante casi tres años, debido a que, muchos países en desarrollo, entre ellos Sudáfrica, India e Indonesia, consideraban que, en los dos anteriores rondas de la OMC de Singapur en 1996 y de Ginebra en 1998, los negociadores de Estados Unidos, hábilmente respaldados por el equipo de la Unión Europea, habían persuadido a los países dependientes de industrias de trabajo intensivo para que abran sus mercados de bienes y servicios a cambio de un mayor acceso a los mercados occidentales para sus textiles, prendas de vestir, y acero. Justamente, países como la India, Sudáfrica, o Indonesia. Sin embargo, cuando los exportadores de esos países trataron de poner en práctica los acuerdos, se encontraron con sus productos bloqueados por barreras no arancelarias como cuotas (que en teoría habían sido eliminadas) y por derechos anti-dumping contra los bienes elaborados a precios considerados *demasiado bajos*.

Por esto, los representantes de esos países en desarrollo que asistieron a la reunión de la OMC en Seattle, fueron decididos a insistir en que si se llegaba a una nueva ronda, lo primero a realizar debía ser una evaluación de cómo la OMC había estado trabajando en sus primeros cinco años y la aplicación de las disposiciones de los acuerdos existentes.

Según lo anterior, los ministros acordaron en Doha un programa de trabajo futuro, por el cual se convino que las negociaciones sobre las cuestiones pendientes relativas a la aplicación serían parte integrante del programa de trabajo establecido y que los acuerdos a que se llegara en una etapa inicial de dichas

negociaciones se tratarían de dos formas a) en los casos en que se establecía un mandato de negociación específico en la Declaración Ministerial, las cuestiones de aplicación pertinentes se tratarían con arreglo a ese mandato; b) las demás cuestiones pendientes relativas a la aplicación serían tratadas con carácter prioritario por los órganos competentes de la OMC, que, no más tarde del final de 2002, debían presentar un informe al Comité de Negociaciones Comerciales, con miras a una acción adecuada.

Con **respecto a la Agricultura**, la declaración se basaba en la labor ya realizada, confirmaba y desarrollaba los objetivos, y establecía un calendario. La agricultura formaba parte del *todo único*, según el cual prácticamente todas las negociaciones relacionadas debían finalizar para el 1º de enero de 2005. Se reconfirmaba la adhesión al objetivo a largo plazo mencionado en el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, de establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado, mediante un programa de reforma fundamental que abarcara normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales. A su vez los miembros se comprometieron a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Acordaban que el Trato Especial y Diferenciado para los países en desarrollo sería parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporaría a las Listas de concesiones y compromisos y, según proceda, a las normas y disciplinas que habrían de negociarse, de modo que fuera operativamente efectivo y permitiera a los países en desarrollo tener en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. También confirmaban que en las negociaciones se tendrían en cuenta las preocupaciones no comerciales conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura.

Las modalidades para los nuevos compromisos, con inclusión de disposiciones en materia de trato especial y diferenciado, se establecerían como máximo el 31 de marzo de 2003. Los participantes presentarían sus proyectos de listas globales basadas en esas modalidades hasta la fecha del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial.

El programa sobre agricultura se presentaba en estrecha vinculación con otros temas, como acceso a mercados para productos no agrícolas, estándares laborales y los temas de Singapur, algo que pudo advertirse desde la Conferencia Ministerial de Seattle de 1996. Es importante notar aquí, que en aquella oportunidad, no solo los países desarrollados asintieron esa vinculación de temas, sino también varios países en desarrollo, ya que la Conferencia de Seattle se había desarrollado en un período de preponderancia del neoliberalismo en muchos países en desarrollo. Incluso Argentina había hecho referencia a la importancia de la vinculación cuando, en la declaración efectuada en ocasión de la apertura de la Conferencia Ministerial de Seattle, además de sostener que la agricultura era un sector vital para la economía del país que sólo había registrado tímidos progresos en materia de acceso a los mercados y una escasa voluntad política para eliminar los subsidios a la producción y al comercio y, se refirió a la discriminación del sector como un "apartheid" al sector agrícola en la OMC, también habló sobre la necesidad de "volcar los esfuerzos en el análisis de la vinculación entre el comercio y cuestiones tales como medio ambiente, inversiones, políticas de competencia y compras del sector público, así como en el debate sobre los estándares laborales"<sup>109</sup>. Sin embargo, en ocasión del lanzamiento de la Ronda Doha, esas corrientes neoliberales habían demostrado su fracaso y esas vinculaciones ya no eran vistas como los mismos ojos.

Con respecto a **Servicios**, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios – AGCS- fue uno de los resultados de la Ronda Uruguay y había entrado en

---

<sup>109</sup> Declaración de Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Guillermo Jorge Campbell, en la apertura de la Conferencia Ministerial de Singapur, 9 de diciembre de 1996. Documento WT/MIN(96)/ST/4.

vigencia en enero de 1995. En el AGCS se distinguían cuatro modos de suministro de servicios: el comercio transfronterizo, el consumo en el extranjero, la presencia comercial y la presencia de personas físicas. El modo 1, referido al suministro transfronterizo, abarcaba las corrientes de servicios del territorio de un miembro al territorio de otro (por ejemplo, los servicios bancarios o los servicios de arquitectura prestados a través del sistema de telecomunicaciones o de correos). El modo 2, referido al consumo en el extranjero se refería a las situaciones en que un consumidor de servicios (por ejemplo, un turista o un paciente) se desplaza al territorio de otro miembro para obtener un servicio. El modo 3, referido a la presencia comercial, implicaba que un proveedor de servicios de un miembro estableciera una presencia en el territorio de otro miembro, mediante la adquisición en propiedad o arrendamiento de locales (por ejemplo, filiales nacionales de compañías de seguros o cadenas hoteleras), con el fin de suministrar un servicio. El modo 4, referido a la presencia de personas físicas, consistía en el desplazamiento de personas de un miembro al territorio de otro para prestar un servicio (por ejemplo, contables, médicos o profesores). En el anexo sobre el Movimiento de Personas Físicas se especificaba, no obstante, que los miembros seguían siendo libres de aplicar medidas relativas a la ciudadanía, la residencia o el acceso al mercado de trabajo con carácter permanente, por lo cual podía observarse, que ese anexo había sido escrito siguiendo los intereses de los países desarrollados, algo que dejaba vislumbrar el desequilibrio en la correlación de fuerzas.

El acuerdo de la Ronda Uruguay había establecido la obligación de celebrar negociaciones sobre cuestiones específicas y entablar sucesivas rondas para liberalizar progresivamente el comercio de servicios. La primera de esas rondas tenía que empezar, a más tardar, transcurridos cinco años a partir de 1995, razón por la cual las negociaciones se reanudaron en enero del año 2000.

Por lo anterior, la Declaración Ministerial de Doha del 2001 solo se limitó a refrendar las directrices e integrar los servicios en el marco más amplio del Programa de Doha para el Desarrollo, estableciéndose plazos fijos para la

distribución de las peticiones iniciales (30 de junio de 2002) y ofertas iniciales (31 de marzo de 2003) de compromisos específicos. Además se preveía que todas las negociaciones que formaban parte de un todo único, debían concluir a más tardar el 1º de enero de 2005.

Es importante aquí remarcar que, en las negociaciones sobre servicios, se vislumbraban los orígenes de una confrontación entre países desarrollados y en desarrollo, donde mientras los primeros pretendían encontrar nuevas oportunidades de exportación en sectores como los servicios financieros, las telecomunicaciones, la energía, la entrega urgente o la distribución, los segundos buscaban oportunidades en sectores como el turismo, los servicios médicos, los profesionales y, fundamentalmente, los del modo 4 referidos al desplazamiento de personas.

El debate sobre los estándares laborales se perfilaba como uno de los subtemas sobre servicios más conflictivos, que venía demostrando su nivel de antagonismo desde la Conferencia Ministerial de Seattle. En dicha oportunidad, el Presidente estadounidense Bill Clinton causó gran inquietud al manifestar que el objetivo de las negociaciones de los Estados Unidos en la OMC sería hacer valer los estándares laborales básicos mediante sanciones comerciales. Incluso una de las causas del fracaso de dicha Reunión Ministerial estuvo relacionada a la insistencia de Estados Unidos por incluir en la agenda dichos estándares. Roger Downey, cita una entrevista que el Presidente Clinton tuvo con Michael Paulson del periódico “Seattle Weekly” el día anterior a su arribo a la Conferencia Ministerial de Seattle, donde éste argumentó que “creo que lo que nosotros debemos hacer primero es fijar la posición de Estados Unidos sobre la necesidad de tener un grupo de trabajo sobre normas laborales en la OMC, el cual debería desarrollar los estándares laborales fundamentales del trabajo, para que luego pasen a formar parte de todos los acuerdos comerciales, y finalmente, estoy a favor de un sistema en el cual se sancionen las violaciones a cualquier cláusula de los acuerdos comerciales” (Downey, 1999:1)

En función de esto, los representantes de varios países en desarrollo como India y México respondieron con gran disgusto a la propuesta del Presidente Clinton. La idea que yacía en esto era que el Presidente estadounidense buscaba complacer a los sindicatos de su país, por lo que los países en desarrollo se negaron a crear tal grupo de trabajo.

En cuanto a **acceso a los mercados para los productos no agrícolas**, se acordó iniciar negociaciones que tendrían por finalidad reducir o eliminar los aranceles, incluida la reducción o eliminación de las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios, en particular respecto de los productos cuya exportación interesaba a los países en desarrollo. La cobertura de productos sería amplia y sin exclusiones a priori. En las negociaciones se tendrían plenamente en cuenta las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo y menos adelantados participantes, previendo, entre otras cosas, que no haya una reciprocidad plena en los compromisos de reducción. A tal fin, las modalidades que se acordaran deberían incluir estudios y medidas de creación de capacidad apropiadas, destinadas a ayudar a los países menos adelantados a participar efectivamente en las negociaciones.

Con relación a los **aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio**, se convinieron dos cuestiones, por un lado, negociar el establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas para el quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial y por otro lado, que las cuestiones relativas a la extensión de la protección de las indicaciones geográficas a productos distintos de los vinos y las bebidas espirituosas se abordarían en el Consejo de los ADPIC de conformidad con el párrafo 12 de la Declaración de Doha. Dicho párrafo establecía dos procedimientos: a) en los casos en que se estableciere un mandato de negociación específico en la declaración, las cuestiones de aplicación pertinentes se tratarían con arreglo a ese mandato; b) las demás cuestiones pendientes relativas a la aplicación serían tratadas con carácter

prioritario por los órganos competentes de la OMC, que, no más tarde del final de 2002, deberían presentar un informe al Comité de Negociaciones Comerciales, con miras a una acción apropiada. En los documentos distribuidos en la Conferencia Ministerial los gobiernos de los países Miembros expresaban diferentes interpretaciones de ese mandato. Por ejemplo Argentina expresó su entendimiento de que “no existía ningún acuerdo de negociar las demás cuestiones pendientes relativas a la aplicación mencionadas en el párrafo b) y que sería preciso alcanzar un consenso para el final de 2002 a fin de iniciar cualquier negociación acerca de esas cuestiones”<sup>110</sup>. Mientras, Bulgaria, Eslovenia, Hungría, India, Kenya, Liechtenstein, Mauricio, Nigeria, Pakistán, República Checa, República Eslovaca, Sri Lanka, Suiza, Tailandia, Turquía y la Unión Europea, sostuvieron que existía un mandato claro de iniciar negociaciones inmediatamente.

Con respecto **relación entre comercio e inversiones** (uno de los denominados “temas de Singapur”), se trataba de una cuestión surgida en la primera Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Singapur, celebrada entre el 9 al 13 de diciembre de 1996, donde las Comunidades Europeas habían propuesto el tratamiento del tema. En dicha oportunidad, el Vicepresidente de la Comisión Europea, Leon Brittan, se refirió a la necesidad de abordar cuatro esferas de trabajo durante la reunión. El más inmediato era la conclusión del Acuerdo sobre productos de tecnología de la información y las negociaciones sobre las telecomunicaciones, pero a futuro debía abordarse también el tema de servicios financieros, por considerarlo una parte permanente de las disciplinas de la OMC, así como el tema de la inversión, a lo que creía necesario darle la máxima prioridad en los próximos años por considerar que “las inversiones aportan

---

<sup>110</sup> Véase Organización Mundial de Comercio, “La declaración de Doha explicada”, <[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dda\\_s/dohaexplained\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dohaexplained_s.htm)> [consulta 02 de mayo de 2011]

beneficios a todos”<sup>111</sup>. Por último, hizo mención a la importancia de las normas del trabajo y la protección del medio ambiente.

En Doha se mencionó expresamente la importancia de crear un marco multilateral destinado a asegurar condiciones transparentes, estables y previsibles para las inversiones transfronterizas a largo plazo, en particular las inversiones extranjeras directas y se convino que después del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial se celebrarían negociaciones sobre la base de una decisión que se ha de adoptar, por consenso explícito, en ese período de sesiones respecto de las modalidades de las negociaciones. Esta última parte de la declaración de Doha generaría una gran controversia en la V Reunión Ministerial de Cancún, donde algunos miembros, sobre todo la Unión Europea y otros países desarrollados, alegaron que este tema debía tratarse a partir de Cancún según lo establecido en Doha, mientras que los opositores al tema –sobre todo los países en desarrollo- fundamentarían la ausencia de tratamiento en que en Doha se había supeditado el mismo al logro de un consenso explícito en Cancún.

Incluso estas discrepancias, se transformaría en una de las causas de la finalización abrupta de esa reunión. Sobre este tema se pronunció el Presidente de la Conferencia Ministerial de Doha, el Ministro de Finanzas, Economía y Comercio de Qatar, Youssef Hussain Kamal, el 14 de noviembre de 2001, último día de negociaciones, ya que a raíz que algunas delegaciones habían solicitado aclaraciones sobre el consenso explícito para que se adopte una decisión en el quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial, entendía que, en ese período de sesiones, sería efectivamente necesario adoptar una decisión por consenso explícito antes de que se puedan poner en marcha las negociaciones sobre la relación entre comercio e inversiones<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> Declaración de Sir Leon Brittan Q.C. Vicepresidente de la Comisión Europea como propuesta WT/MIN(96)/ST/2 del 9 de diciembre de 1996 (96-5172) Conferencia Ministerial, Singapur, 9-13 de diciembre de 1996

<sup>112</sup> Palabras utilizadas por el Presidente de la Conferencia, el Ministro de Finanzas, Economía y Comercio de Qatar, Youssef Hussain Kamal, para presentar las Declaraciones Ministeriales y la

En función de esto, en la declaración de Doha quedó establecido que en el período que transcurriera hasta el quinto período de sesiones, la labor ulterior en el Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio e Inversiones debería centrarse en la aclaración del alcance y definición; transparencia; no discriminación; modalidades de compromisos previos al establecimiento basados en un enfoque de listas positivas del tipo previsto en el AGCS; disposiciones sobre el desarrollo; excepciones y salvaguardias por razones de balanza de pagos y celebración de consultas y solución de diferencias entre los miembros. Cualquier marco posible debería reflejar de forma equilibrada los intereses de los países de origen y los países receptores, y tener debidamente en cuenta las políticas y objetivos de desarrollo de los gobiernos receptores, así como su derecho a reglamentar en función del interés público. También quedaba establecido que deberían tenerse en cuenta los acuerdos bilaterales y regionales vigentes sobre inversiones.

En cuanto a **interacción entre comercio y política de competencia**, se trataba del segundo tema de Singapur, por lo que también se acordó celebrar negociaciones después del V período de sesiones de la Conferencia Ministerial sobre la base de una decisión que se debía adoptar por consenso explícito, en ese período de sesiones respecto de las modalidades de las negociaciones. En el período que transcurriera hasta el V período de sesiones, la labor ulterior en el Grupo de Trabajo sobre el tema, debería centrarse en la aclaración de los principios fundamentales, incluidas la transparencia, la no discriminación y la equidad procesal, y disposiciones sobre los cárteles intrínsecamente nocivos; modalidades de cooperación voluntaria; y apoyo para el fortalecimiento progresivo de las instituciones encargadas de la competencia en los países en desarrollo mediante la creación de capacidad. A su vez, la Declaración enunciaba una serie de principios, como la necesidad de equilibrar los intereses de los países de los que provendría la inversión extranjera y de los países en los que se invierte, el derecho de los países a reglamentar las inversiones, el desarrollo, el interés

---

Decisión Ministerial en la sesión plenaria de clausura de la Conferencia Ministerial de Doha, el 14 de noviembre de 2001.

público y las circunstancias concretas de cada uno. Se destacaba también la necesidad de ayuda y cooperación técnica con respecto a los países en desarrollo y los países menos adelantados, así como la coordinación con otras organizaciones internacionales, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Acerca de **transparencia de la contratación pública**, se trataba del tercer tema de Singapur, donde los países miembros se expresaron a favor de un acuerdo multilateral relativo a la transparencia de la contratación pública y la necesidad de potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad en esta esfera y también se convino que, después del V período de sesiones de la Conferencia Ministerial, se celebrarían negociaciones sobre la base de una decisión que se debía adoptar, por consenso explícito, en ese período de sesiones respecto de las modalidades de las negociaciones.

**Facilitación del comercio** era el cuarto tema de Singapur. Esto incluía todo lo relacionado a la agilización del movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de mercancías, incluidas las mercancías en tránsito, y la necesidad de potenciar la asistencia técnica y la creación de capacidad en esta esfera, acordándose, igual que en los tres anteriores, que después del V período de sesiones de la Conferencia Ministerial se celebrarían negociaciones sobre la base de una decisión que se debía adoptar, por consenso explícito.

Sobre **normas de la OMC**, los ministros convinieron en iniciar negociaciones sobre el Acuerdo Antidumping (artículo 6 del GATT) y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. La finalidad era aclarar y mejorar las disciplinas, preservando al mismo tiempo los conceptos y principios básicos de esos Acuerdos, y teniendo en cuenta las necesidades de los participantes en desarrollo y menos adelantados.

Respecto a **entendimiento sobre solución de diferencias**, se estableció la celebración de negociaciones que deberían basarse tanto en la labor realizada

hasta ahora como en las propuestas adicionales que presentaran los miembros, e ir encaminadas a acordar mejoras y aclaraciones no más tarde de mayo de 2003, momento en el que deberían adoptarse disposiciones que asegurasen que los resultados entren en vigor en el más breve plazo posible.

Con relación a **Comercio y medio ambiente**, se acordó celebrar negociaciones sobre:

a) la relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). El ámbito de las negociaciones se limitaría a la aplicabilidad de esas normas vigentes de la OMC entre las partes en el AMUMA de que se tratara. Las negociaciones se realizarían sin perjuicio de los derechos que correspondiesen en el marco de la OMC a todo miembro que no sea parte en dicho AMUMA;

b) los procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMA y los Comités pertinentes de la OMC, y los criterios para conceder la condición de observador;

c) la reducción o la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos.

Con respecto a **comercio electrónico**, se acordó continuar el Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico encomendándose al Consejo General que considere las disposiciones institucionales más apropiadas para ocuparse del Programa de Trabajo, y que informe al V período de sesiones de la Conferencia Ministerial sobre los nuevos progresos que se realizaran.

En cuanto a **Pequeñas economías**, se convino establecer un programa de trabajo, bajo los auspicios del Consejo General, para examinar cuestiones relativas al comercio de ese tipo de Estados. El objetivo de esta labor sería formular respuestas a las cuestiones relativas al comercio identificadas, con miras a una mayor integración de las economías pequeñas y vulnerables en el sistema

multilateral de comercio, y no crear una subcategoría de miembros de la OMC. El Consejo General examinaría el programa de trabajo y formularía al V período de sesiones de la Conferencia Ministerial recomendaciones encaminadas a la acción.

Acerca de **Comercio, deuda y finanzas**, el tema de la deuda era una de las grandes preocupaciones de los países en desarrollo, por lo que al haber comenzado la Ronda del Desarrollo, exigían poner en práctica medidas que verdaderamente contribuyeran a ese desarrollo. Según esto, se acordó que se llevara a cabo un examen de la relación entre comercio, deuda y finanzas, y de posibles recomendaciones sobre las medidas que cabría adoptar en el marco del mandato y la competencia de la OMC, a fin de mejorar la capacidad del sistema multilateral de comercio para contribuir a una solución duradera del problema del endeudamiento externo de los países en desarrollo y menos adelantados y de reforzar la coherencia de las políticas comerciales y financieras internacionales..

Sobre **comercio y transferencia de tecnología**, los miembros acordaron que se llevara a cabo un examen de la relación existente entre el comercio y la transferencia de tecnología, y de posibles recomendaciones sobre las medidas que cabría adoptar en el marco del mandato de la OMC para incrementar las corrientes de tecnología hacia los países en desarrollo. El Consejo General debería informar al V período de sesiones de la Conferencia Ministerial sobre los progresos realizados en el examen.

Con respecto a la **cooperación técnica y creación de capacidad**, se encomendó a la Secretaría que, en coordinación con los demás organismos competentes, apoyara los esfuerzos internos de incorporación del comercio a los planes nacionales de desarrollo económico y a las estrategias de reducción de la pobreza. La prestación de asistencia técnica de la OMC estaría encaminada a ayudar a los países en desarrollo y menos adelantados, así como a los países en transición de ingreso bajo, a ajustarse a las normas y disciplinas de la OMC y cumplir las obligaciones y ejercer los derechos que les correspondieren a los miembros. Se les otorgó prioridad a las economías pequeñas y vulnerables y las economías en

transición, así como a los miembros y observadores que no tenían representación en Ginebra.

En cuanto a **Países Menos Adelantados**, se reconoció la gravedad de las preocupaciones expresadas por este tipo de Estados en la Declaración de Zanzíbar adoptada por sus Ministros en julio de 2001 y que la integración de estos países en el sistema multilateral de comercio exigía un acceso a los mercados significativo, ayuda para la diversificación de su base de producción y de exportación, así como asistencia técnica relacionada con el comercio y creación de capacidad. Los miembros se comprometieron con el objetivo del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para los productos originarios de ese tipo de países y a considerar medidas adicionales para obtener mejoras progresivas en el acceso a los mercados. Respaldaron el Marco Integrado para la Asistencia Técnica relacionada con el Comercio en apoyo de los países menos adelantados (MI) como modelo viable para el desarrollo del comercio de dichos países, por lo cual exhortaron a los asociados para el desarrollo a que aumenten significativamente sus contribuciones al Fondo Fiduciario del MI y a los fondos fiduciarios extra-presupuestarios de la OMC en su favor. Asimismo instaron a los organismos participantes a que, en coordinación con los asociados para el desarrollo, estudiaran la mejora del MI con miras a atender las limitaciones de los PMA en relación con la oferta y la ampliación del modelo a todos los PMA, tras el examen del MI y la evaluación del Programa Piloto en curso en determinados PMA.

En cuanto a **Trato Especial y Diferenciado**, reafirmaron que las disposiciones sobre esta cuestión son parte integrante de los Acuerdos de la OMC y tomaron nota de las preocupaciones expresadas con respecto a su funcionamiento a la hora de hacer frente a las limitaciones específicas con que tropezaban los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados. En relación con ello también tomaron nota de que algunos miembros habían propuesto un acuerdo marco sobre trato especial y diferenciado (WT/GC/W/442), por lo que convinieron que se examinarían todas las disposiciones sobre ello con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas.

Finalmente, sobre **Organización y gestión del programa de trabajo**, acordaron que las negociaciones que debían llevarse a cabo en virtud de la Declaración de Doha tenían como última fecha de conclusión el 1º de enero de 2005. La Conferencia Ministerial, en su V período de sesiones, debía realizar un balance de los progresos en las negociaciones y cuando se hubieren establecido los resultados de las negociaciones en todas las esferas, se celebraría un período extraordinario de sesiones de la Conferencia Ministerial para adoptar decisiones con respecto a la adopción y aplicación de dichos resultados.

Un aspecto importante del programa fue la creación de un Comité de Negociaciones Comerciales, el cual tendría como función supervisar el desarrollo general de las negociaciones y establecer los mecanismos de negociación apropiados y necesarios. Este Comité estaría bajo la autoridad del Consejo General y debía celebrar su primera reunión no más tarde del 31 de enero de 2002.

Otro aspecto a destacar de la reunión fue, que a excepción de las mejoras y aclaraciones relativas al Entendimiento sobre Solución de Diferencias, el desarrollo y la conclusión de las negociaciones y la entrada en vigor de sus resultados se considerarían partes de un todo único. No obstante, los acuerdos a que se llegase en una etapa inicial podrían aplicarse con carácter provisional o definitivo. Se tendrían en cuenta los acuerdos iniciales al evaluar el equilibrio general de las negociaciones.

En septiembre del año siguiente de iniciada la ronda, asumiría la dirección de la OMC Supachai Panitchpakdi<sup>113</sup>, quien se encontraría con muchos retos por enfrentar y problemas por resolver, desde trabajar para que se cumplieran los plazos de presentación de modalidades arriba mencionados, hasta hacer lugar a las presiones de los países en desarrollo sobre agricultura, trato especial y diferenciado, acceso a mercados no agrícolas, medio ambiente, reglas

---

<sup>113</sup> Supachai Panitchpakdi era tailandés y fue por tanto el primer miembro de un país en desarrollo que ocupara el cargo desde el nacimiento de la OMC.

antidumping, propiedad intelectual o apertura del sector de textiles, exigido esto último fundamentalmente por India, Pakistán y Egipto.

#### 4.6. La desconfianza post Conferencia Ministerial de Doha

A pesar del lanzamiento de la nueva ronda, la euforia que siguió al inicio de la misma en Qatar se desvaneció casi inmediatamente después de finalizada la Conferencia Ministerial. Las divisiones se hicieron más evidentes en los meses siguientes, debido a varios factores, entre ellos los conflictos comerciales entre la Unión Europea y Estados Unidos sobre los subsidios agrícolas, las barreras al acero, los incentivos fiscales para las corporaciones estadounidenses y la falta de señales de los países desarrollados sobre la real voluntad de terminar con las distorsiones.

El pesimismo sobre un comercio agrícola sin distorsiones se profundizaba. Los subsidios agrícolas y otras nuevas barreras al mercado estadounidense habían llevado a algunos de sus socios comerciales a poner en duda su compromiso con el libre comercio.

Los países en desarrollo notaban que los países desarrollados, sobre todo los pertenecientes a la Unión Europea y Estados Unidos, venían eludiendo hábilmente las condiciones de profunda y rápida liberalización que estaban imponiendo sobre los demás miembros de la OMC, mientras seguían con las excepciones por ellos mismos establecidas, que les permitía mantener determinados mecanismos distorsivos en los sectores más vulnerables, como la agricultura.

Los ejes de la reunión del Foro de Cooperación Asia-Pacífico en Puerto Vallarta, en mayo de 2002, expresaron ese pesimismo y el reclamo a la apertura de los mercados de los países más ricos hacia los más pobres. En esa oportunidad, los Ministros de Comercio de la organización fueron bastante críticos respecto a las promesas lanzadas por los países más desarrollados respecto a los hipotéticos

esfuerzos para avanzar hacia la eliminación de distorsiones a la agricultura. Asimismo, las políticas proteccionistas adoptadas por Estados Unidos también centraron la atención en la reunión.

La firma del acuerdo bilateral entre Brasil y México el 4 de julio de 2002 es otro claro ejemplo de la desconfianza. Según señalaba el periódico “New York Times”, dicho acuerdo se produjo en el contexto de “creciente frustración en América Latina en las recientes medidas de política comercial de Estados Unidos que se vuelcan cada vez más hacia el proteccionismo”<sup>114</sup>. Esas perspectivas sombrías sobre la liberalización del comercio mundial dieron lugar que ambos países avanzaran en la apertura bilateral en 800 categorías de productos.

La desconfianza y el desinterés en la solución multilateral del problema de las distorsiones también había sido puesta en evidencia por Estados Unidos cuando manifestaba su disposición hacia la firma de acuerdos comerciales bilaterales, algo que ponía en peligro la preeminencia de las negociaciones comerciales a través de la Organización Mundial de Comercio.

Un hecho que generó cierta sensación de optimismo en los países en desarrollo, fue la asunción como Director General de la OMC de Supachai Panitchpakdi, un economista de Tailandia que era visto por muchos como defensor de los países mas pobres y quien no ocultaba su convicción acerca de que el éxito de la ronda dependía de las concesiones a los países en desarrollo.

El desafío del nuevo Director General sería ante todo trabajar para que se cumplieran los plazos de presentación de modalidades de reducción arancelaria, los cuales habían sido establecidos para marzo de 2003 para agricultura y servicios y para mayo de 2004 para acceso a los mercados de productos industriales, además de una conclusión exitosa y dentro de los plazos previstos de la ronda.

---

<sup>114</sup> “Mexico and Brazil sign bilateral trade pact”. En *The New York Times* [en línea] 4 de junio de 2002. <<http://nytimes.com/2002/07/04/business/mexico-and-brazil-sign-bilateral-trade-pact>> [consulta 07 de abril de 2010]

Conjuntamente con lo anterior, Suipachai Panitchpakdi se encontraría con dos difíciles temas, tales como el trato especial y diferenciado que venían reclamando con insistencia los países en desarrollo, y la apertura del sector textil exigida sobre todo por la India, Pakistán y Egipto.

Con respecto a la agricultura, los representantes latinoamericanos afirmaban -en vísperas de la asunción del nuevo director general- que la liberalización de ese sector era para ellos muy importante, ya que solo aumentando sus exportaciones podrían superar la crisis de endeudamiento, parálisis industrial y desempleo vertiginoso que veían experimentando desde varios años atrás. Uruguay mantenía una perspectiva un poco más optimista. Consideraba que si bien hasta el momento no se había avanzado mucho en ese tema, las discusiones habían sido útiles y las posiciones estaban más claras, sobre todo en cuanto a que Estados Unidos proponía suprimir los subsidios a la exportación en un plazo concreto, mientras que europeos y japoneses querían reducciones como las de rondas anteriores. Sostenían que a la postre, todos tendrían que ceder, y los países del Grupo Cairns, entre ellos los del MERCOSUR, debían aceptar el mantenimiento de ciertos apoyos internos a la agricultura en los que insistían sobre todo la Unión Europea y Japón, mientras que Estados Unidos tendría de disciplinar sus créditos a la exportación y otras ayudas<sup>115</sup>. Un hecho alentador fue que el Presidente de Estados Unidos obtuviera finalmente del Congreso la Autoridad para la Promoción Comercial, algo que le permitiría negociar con mayor libertad en Ginebra.

Pese a estos escasos sucesos confortantes, a fines del año 2002 la ronda estaba más que estancada y los diplomáticos comerciales comenzaban a preocuparse por la falta de progreso ante la inminente celebración de la próxima Conferencia Ministerial de Cancún al año siguiente.

---

<sup>115</sup> “La OMC fija prioridades de una nueva etapa del comercio”, en diario *El Mundo* [en línea] Madrid, 1 de septiembre de 2002  
<<http://www.elmundo.es/mundodinero/2002/08/22/Noti20020822142638.html>. [consulta 26 de febrero de 2009].

A comienzos del 2003 la paralización continuaba y los resultados de cada reunión entre representantes comerciales para limar las diferencias, parecían alejar cada vez más la posibilidad de reducciones arancelarias significativas.

En la reunión del 14 de febrero de 2003 en Tokio, los participantes endurecieron sus posturas y mostraban un alejamiento de posiciones de consenso. El Presidente del Comité de Agricultura Stuart Harbinson buscaba infructuosamente generar progresos hacia un consenso, por lo que elaboró una propuesta bajo su responsabilidad que distribuyó a los gobiernos de los países miembros el 7 de julio de 2003, cuyo objetivo era reducir aranceles agrícolas. Sin embargo, dicha propuesta fue criticada ampliamente tanto por quienes la consideraban demasiado suave como por quienes la consideraban demasiado dura. La propuesta era una revisión de otras presentadas previamente y que no habían logrado consensos, algo que demostraba la diversidad y divergencia de intereses, la contraposición de posiciones y la enorme distancia hacia cualquier tipo de acuerdos.

El trabajo del Presidente Harbinson orientado a la búsqueda de consenso, se había intensificado desde varios meses atrás cuando las perspectivas se vislumbraban como cada vez más sombrías. Ante ese panorama, desde el 18 de diciembre de 2002, había distribuido un documento recapitulativo<sup>116</sup> donde compilaba las ideas y propuestas desarrolladas durante los preparativos de las modalidades y de etapas anteriores y donde presentaba una lista completa de las posiciones sobre todas las cuestiones. Como los países miembros seguían sin mostrar acercamientos y sin dar indicios de movimiento hacia posiciones intermedias, la responsabilidad de intentar cumplir los plazos recaía en el Presidente, por lo que presentó un intento de encontrar un compromiso confeccionando lo que denominara el “anteproyecto de modalidades para los nuevos compromisos”<sup>117</sup>, distribuido a los miembros el 12 de febrero de 2003. Dicho anteproyecto centraba las negociaciones en la aproximación de posiciones divergentes y la búsqueda de los compromisos necesarios para alcanzar un acuerdo final.

---

<sup>116</sup> Documento de la OMC bajo la denominación TN/AG/6

<sup>117</sup> Documento de la OMC bajo la denominación TN/AG/W/1

Sin embargo, tampoco logró acercar las posiciones discordantes, por lo que el anteproyecto fue sufriendo sucesivas observaciones y reajustes de modo adaptarlo a lo que se pretendía fuera cierto consenso, hasta que todas esas revisiones se plasmaron en el denominado “texto Harbinson” distribuido el 18 de marzo de 2003<sup>118</sup> que tampoco tuvo aceptación. Así, entre las divergencias y los intentos de consenso, pasó la fecha límite del 31 de marzo mientras las posiciones seguían distantes y no había acuerdo en torno al anteproyecto ni a la forma de modificarlo. Algunos países, sobre todo aquellos que perseguían reformas más moderadas, dijeron que, a menos que se modificara, no podían aceptarlo como base para la negociación. En nuevo intento de acercamiento, el texto se volvió a distribuir con algunos apéndices revisados en un informe al Consejo General finalmente el 7 de julio de 2003<sup>119</sup> y 13 de octubre de 2003<sup>120</sup>.

El Presidente describió esos cambios como “una revisión inicial y limitada de algunos elementos del anteproyecto de modalidades” y no como otro anteproyecto. Sostuvo que “en conjunto, al tiempo que se manifestaron varias sugerencias útiles, las posiciones en esferas clave siguieron siendo extremadamente divergentes. En esas circunstancias, no hubo una suficiente orientación colectiva que permitiese modificar significativamente el anteproyecto presentado el 17 de febrero de 2003”<sup>121</sup>.

El texto revisado contenía un trabajo de proposición y síntesis que no conformó a los países miembros y que generó una enorme divergencia de puntos de vista. Los Estados Unidos y los países del grupo Cairns pugnaban por un recorte en las tarifas agrícolas en todas las categorías. Este último grupo en particular, consideraba que el borrador estaba muy lejos de forzar una verdadera apertura del sector agrícola.

---

<sup>118</sup> Documento de la OMC bajo la denominación TN/AG/W/1/Rev.1

<sup>119</sup> Documento de la OMC bajo la denominación TN/AG/10

<sup>120</sup> Se trataba del documento de la OMC bajo la denominación TN/AG/10/Corr.1

<sup>121</sup> Comentarios del Presidente Harbinson durante los preparativos de las “modalidades”. Véase [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/negs\\_bkgrnd07\\_modalities\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgrnd07_modalities_s.htm)

El Embajador Argentino ante la OMC, Alfredo Chiaradía, señalaba que el mayor problema era de acceso a mercados, que era donde más dificultades ponían tanto los europeos y japoneses, como Estados Unidos “los únicos que pueden desbloquear esta negociación son los poderosos, la UE y Estados Unidos, no nosotros”(Gualdoni, 2003).

Mientras, Japón y la Unión Europea querían que fueran consideradas las cuestiones no comerciales como el medio ambiente y la seguridad alimentaria. Japón gravaba la importación de arroz con aranceles del 490% y los reclamos para su reducción al 50% eran difíciles de aceptar, a la vez que rechazaban aumentar las importaciones. La Unión Europea consideraba también que el borrador era desigual en cuanto a la exigencia de sacrificios. Su oferta seguía siendo la de reducir un 36% los aranceles que se aplicaban a los productos agrícolas y rebajar en una media del 45% las subvenciones a las exportaciones. Aceptaba disminuir un 55% las ayudas internas a la agricultura con la condición de que la carga sea igualmente repartida por el resto de países industrializados, especialmente Estados Unidos y Japón.

En medio de estas críticas y enfrentamientos, muchos países más pobres intentaban mantener la protección sobre los productos que consideraban estratégicos desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, el desarrollo rural o el alivio de la pobreza y querían reservarse el derecho de seleccionar ellos mismos productos objeto de disminución de barreras. Los países del grupo ACP temían además, que un desarme arancelario indiscriminado erosionara las preferencias arancelarias de que gozaban en esos momentos en el mercado europeo frente a otros países en desarrollo y reclamaban compensaciones para paliarla.

Según este panorama, la ronda no presentaba indicios de avances considerables y, como sostenía el Ministro de Comercio de Australia, Mark Vaile “si Europa y

Japón no están dispuestos a desempeñar un papel constructivo, la ronda podría confrontar problemas”<sup>122</sup>

Los países en desarrollo se sostenían firmes en su postura ofensiva alegando que si las subvenciones a las exportaciones no se reducían, toda la ronda estaría en duda y eso pondría en peligro la apertura de los mercados para los países desarrollados, especialmente en servicios, banca, telecomunicaciones y tecnologías de la información. Estos últimos temas, conformaban el *trade off* de los países en desarrollo por los temas de sus intereses.

Con todo este escepticismo, el plazo del 31 de marzo de 2003 para establecer cómo se reducirían las distorsiones agrícolas no se cumplió y las subvenciones agrícolas se convertían en el mayor obstáculo para los países en desarrollo.

Se dejaba caer gran parte de la responsabilidad en la Unión Europea, especialmente Francia, país que seguía defendiendo con tenacidad la política agrícola común y los grandes pagos a los agricultores franceses. El economista jefe del Banco Mundial, Nicholas Stern, manifestaba también su descontento con la falta de acuerdos para liberalizar el comercio agrícola y el no cumplimiento del plazo del 31 de marzo, declarando que los países industrializados debían demostrar su compromiso para promover un sistema comercial abierto que beneficiara a las poblaciones pobres en los países en desarrollo<sup>123</sup>.

Sin embargo, el plazo final para comenzar las negociaciones profundas sobre agricultura y las demás cuestiones pendientes de la ronda fue fijado para septiembre de 2003, cuando los ministros de comercio se reunirían en Cancún. Dicha cumbre presentaba muchas expectativas, ya que allí debía alcanzarse un

---

<sup>122</sup> “World trade talks in Japan falter after three days”. *The New York Times*, [en línea] 17 de febrero de 2003 <<http://nytimes.com/2003/02/17/world/world-trade-talks-in-japan-falter-after-three-days.html>> [consulta 30 de marzo de 2010].

<sup>123</sup> “La liberalización agrícola no avanza”, en *El País*, [en línea] Madrid, 7 de abril de 2003. <[www.elpais.com/articulo/economia/liberalización/agricola/avanza/elpepieco/20.>](http://www.elpais.com/articulo/economia/liberalización/agricola/avanza/elpepieco/20.>) [consulta 27 de febrero de 2009]

acuerdo que permitiera la liberalización total de la agricultura para el 1 de enero de 2005, tal como se había acordado en la Conferencia Ministerial de Doha.

La disputa parecía centrarse en cómo los dos mayores proveedores de subsidios – Europa y Estados Unidos- reducirían los subsidios y ayudas, mientras se consideraba que el resto de países que subsidiaban –caso de Japón, Corea y Suiza- los seguirían después del consenso de los dos primeros.

Sin embargo, la Unión Europea seguía considerando que las propuestas presentadas en la OMC requerían de los agricultores europeos mayores sacrificios que los agricultores estadounidenses. Como comentaba el Comisionado Europeo de Agricultura, Franz Fischler en referencia a las acciones comerciales de Estados Unidos, “si vamos a hacer esas reducciones sustanciales de nuestras tarifas y del apoyo que distorsiona el comercio, necesitamos y queremos que nuestros socios sigan el mismo camino<sup>124</sup> .

El hecho de que Robert Zoellick estuviera a cargo de la Representación Comercial de Estados Unidos, era visto por muchos como un puente entre Europa y aquel país sobre el tema agrícola. Zoellick tenía profundos lazos con Alemania que databan de su antiguo rol como miembro del Departamento de Estado, cuando había ayudado a desarrollar la política de Estados Unidos para la reunificación alemana en 1990<sup>125</sup>. Era considerado un estratega que poseía una enorme habilidad para negociar y que podía realizar grandes esfuerzos por construir lazos con líderes extranjeros. También era visto como un visionario que combinaba la diplomacia con el arte de hacer negocios, aunque sus detractores también lo calificaban de arrogante. Diplomáticos que vieron a Zoellick encaminar la reanudación de las negociaciones comerciales en Doha después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, sostenían que poseía un gran talento para definir

---

<sup>124</sup>“Nations fail to agree on farm subsidies”. En *The New York Times* [en línea] 1 de abril de 2003 <<http://nytimes.com/2003/04/01/business/nations-fail-agree-on-farm-subsidies.html>> [consulta 31 de marzo de 2010]

<sup>125</sup> “U.S. hopes to bridge divide with Europe in trade talks”. En *The New York Times* [en línea] New York, May 5 de 2003. <<http://nytimes.com/2003/05/05/business/us-hopes-to-bridge-divide-with-europe-in-trade-talks.html>> [consulta 31 de marzo de 2010]

un problema, encontrar una solución y una estrategia para alcanzarla. El embajador de Canadá, Sergio Marchi, sostuvo que “si no fuera por Zoellick, no sé donde estaríamos” evidenciando así la conformidad con el representante estadounidense y las diferencias que se irían forjando dentro del mismo grupo Cairns, que ya en el 2003, varios de sus integrantes no parecían dispuestos a alinearse nuevamente con Estados Unidos como había sucedido en la Ronda Uruguay<sup>126</sup>.

A pesar de la habilidad negociadora de Zoellick, las tensiones comerciales entre la Unión Europea y Estados Unidos se agravaban a raíz de la falta de solución al conflicto sobre las *Foreign Sales Corporations*<sup>127</sup>. Este conflicto, databa del 18 de noviembre de 1997, cuando la Comunidad Europea había solicitado consultas con Estados Unidos en relación con las secciones 921 a 927 del Código de Rentas Internas y Medidas Conexas de dicho país, el cual establecía un tratamiento fiscal especial para las empresas de exportación (*Foreign Sales Corporations*). La Comunidad Europea había afirmado en dicha oportunidad que esas disposiciones eran incompatibles con las obligaciones de Estados Unidos en virtud de los artículos III: 4 y XVI del GATT de 1994, los artículos 3.1 (a) y (b) del Acuerdo sobre Subvenciones y los artículos 3 y 8 del Acuerdo sobre la Agricultura. El 1 de julio de 1998, las Comunidades Europeas solicitaron el establecimiento de un Grupo Especial invocando el artículo 3.1 (a) y (b) del Acuerdo sobre Subvenciones, y los artículos 3, 8, 9 y 10 del Acuerdo sobre la Agricultura, no siguiendo las reivindicaciones en virtud del GATT de 1994. El Grupo Especial constató que Estados Unidos había actuado de forma incompatible con sus obligaciones en virtud del artículo 3.1 (a) del Acuerdo sobre Subvenciones, así

---

<sup>126</sup> “Performing a free trade juggling act”. En *The New York Times* [en línea] New York, 7 de febrero de 2003 <<http://nytimes.com/2003/02/08/business/international-business-performing-free-trade-juggling.html>> [consulta 31 de marzo de 2010]

<sup>127</sup> Por medio de los arts 921 a 927 del Código de Rentas Internas de Estados Unidos y medidas conexas se establecía un trato fiscal especial para las “empresas de ventas en el extranjero”. Las CE alegaban que estas disposiciones no se atenían a las obligaciones contraídas por los Estados Unidos con arreglo al párrafo 4 del artículo III y el artículo XVI del GATT de 1994, con los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones y con los artículos 3 y 8 del Acuerdo sobre la Agricultura.

como con sus obligaciones en virtud del artículo 3.3 del Acuerdo sobre la Agricultura (y, en consecuencia, con sus obligaciones en virtud del artículo 8 de dicho Acuerdo).

En función de lo anterior, el 17 de noviembre de 2000, las Comunidades Europeas habían solicitado la autorización del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC para adoptar contramedidas apropiadas y suspender concesiones de conformidad con el párrafo 10 del artículo 4 del “Acuerdo sobre Subvenciones y medidas compensatorias” y el párrafo 2 del artículo 22 del “Entendimiento sobre Solución de Diferencias”. El 30 de agosto de 2002, el Árbitro determinó que esa suspensión de concesiones constituía una medida apropiada<sup>128</sup>.

A raíz de dicho laudo arbitral, el 7 de mayo de 2003 el Órgano de Solución de Diferencias otorgó a las Comunidades Europeas la autorización para adoptar contramedidas adecuadas y suspender concesiones, por lo que ésta estableció un calendario para que Estados Unidos desmantele sus subvenciones si no deseaba ser sancionado.

En este marco de una posible nueva guerra comercial, el futuro de la ronda Doha no parecía promisorio para la agricultura, sobre todo por las escasas posibilidades de reforma de la Política Agrícola en la Unión Europea a partir de este conflicto con Estados Unidos.

El acercamiento de la ronda a una crisis también se vislumbró cuando, en octubre de 2002, Francia y Alemania anunciaron un acuerdo que garantizaba el mantenimiento de la Política Agrícola Común, dando luz verde a los pagos directos a los agricultores de los países candidatos al ingreso a la comunidad. Este acuerdo mostraba que Francia, gran oponente a la eliminación de distorsiones al agro, había conseguido dar continuidad a una política agrícola distorsiva cuya justificación en el mundo e incluso dentro de la misma Europa era cada vez más

---

<sup>128</sup> La medida consistía en la aplicación de una carga ad valorem del 100 por ciento a las importaciones de determinadas mercancías procedentes de Estados Unidos, por una cuantía máxima de 4043 millones de dólares anuales

insostenible y cuyas amenazas de recortes provenían de múltiples frentes. También daba nuevamente señales de la habilidad negociadora francesa y de los rivales a los que deberían enfrentarse los productores agrícolas de los países en desarrollo en la próxima reunión ministerial de Cancún. A su vez, la alianza franco-alemana sin dudas representaba la voluntad de imponer los puntos de vista de los dos grandes de Europa, por lo que muchos europeos calificaban esa manera de funcionar como un déficit democrático<sup>129</sup>. Más allá de estas críticas, el acuerdo parecía descartar la reforma fundamental y tan esperada por los países en desarrollo de la agricultura europea, sin lo cual los avances de la Ronda Doha se tornaban una ficción.

Los desacuerdos se iban agravando a su vez por los conflictos diplomáticos por la guerra de Irak y por las medidas adoptadas para combatir el SARS<sup>130</sup> y el terrorismo. El Secretario de Comercio de Camboya -país que estaba tratando de ingresar a la OMC-, Sok Siphama, señalaba en alusión a lo anterior que “el mundo debe trabajar más duro en cuestiones comerciales porque todo se está dividiendo”<sup>131</sup>.

En todo este contexto, los países en desarrollo iban cambiando su rol en las negociaciones multilaterales. Desde Doha podía observarse una vigorización de la

---

<sup>129</sup> Para mas detalles de este acuerdo entre Francia y Alemania y su entorno véase Torreblanca José Ignacio “Las claves de un acuerdo sorpresa” [en línea] en Revista *ARI* del Real Instituto Elcano, N<sup>o</sup> 88-2002, 28 de octubre de 2002 Disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?wcm\\_global\\_context=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari+88-2002](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?wcm_global_context=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+88-2002). [consulta 25 de octubre de 2010]

<sup>130</sup> El SARS (siglas en inglés de Síndrome Respiratorio Agudo Severo) apareció a fines de 2002 en el sur de China y se propagó rápidamente a través de los viajeros. Desde allí, la enfermedad afectó a habitantes de 30 países; la mayor cantidad de víctimas se concentró en China, Hong Kong, Taiwan, Singapur y Canadá, según la Organización Mundial de la Salud. La rápida diseminación del SARS a principios de 2003 fue considerada por un número importante de gobiernos como un desafío a la seguridad nacional debido a su impacto en los sistemas económicos y de salud. La enfermedad también contribuyó a la preocupación acerca del potencial de amenaza que significaría el uso de un mal infeccioso como método bélico, inquietud que ha sido más notoria desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Véase para mas detalles el informe del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI) “Armamento, desarme y seguridad internacional” en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/sipri-book04-rosas.pdf>.

<sup>131</sup> “Globalization hits a political speed bump”. En *The New York Times* [en línea] New York, 1 Junio de 2003 <<http://nytimes.com/2003/06/01/business/globalization-hits-a-political-speed-bump.html>> [consulta 07 de abril de 2010]

presión por aquellas cuestiones favorables a sus intereses y una búsqueda en el acercamiento de posiciones comunes aún frente a ciertos intereses divergentes como los agrícolas, por lo que comenzaron a intensificar la formación de agrupaciones para fomentar sus opiniones sobre cuestiones y temas claves, a medida que éstos iban surgiendo.

## Capítulo V

### Cancún, un punto de quiebre

En este capítulo se realiza una explicación del cambio acaecido en vísperas de la Reunión Ministerial de Cancún, lo que marcará un punto de quiebre en las asimetrías de poder a través del surgimiento del G-20.

Esta conferencia, a diferencia de la de Doha y de las anteriores reuniones ministeriales, mostró un giro en cuanto a los liderazgos dentro de la defensa de la agricultura. Mientras antes de Cancún, el Grupo Cairns con el liderazgo australiano había marcado el rumbo, así como la unidad y la continuidad del grupo, en Cancún, el G-20 con el liderazgo de Brasil, Argentina, India, China y Sudáfrica, marcaron el cambio, así como poder emergente de los países en desarrollo.

Para exponer este cambio, se realiza una descripción de los principales sucesos acaecidos durante la Conferencia Ministerial de Cancún, para posteriormente, efectuar una síntesis de los principales intereses y posiciones tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo en el tema agrícola y los *trade offs* que ambos grupos perseguían.

#### 5.1. La Conferencia Ministerial de Cancún

La reunión de Cancún fue la quinta Conferencia Ministerial de la OMC y se celebró en la ciudad del mismo nombre entre el 10 y el 14 de septiembre de 2003. Con respecto a la agricultura, debían definirse los marcos o modalidades para negociar la liberalización del comercio mundial lanzada en la conferencia de Doha

y que, por diferentes desacuerdos, no habían logrado ser definidas con anterioridad<sup>132</sup>. Durante los preparativos en Ginebra, previos a la Conferencia Ministerial, se abordó este tema -junto con las demás cuestiones del Programa de Doha- en reuniones y consultas del Consejo General y de otros órganos. Algunas de esas reuniones fueron informales y se celebraron fuera de la OMC, como fue el caso de las reuniones “mini-ministeriales” no oficiales donde participaron grupos de aproximadamente 30 ministros.

En esa etapa previa, las negociaciones sobre modalidades se encontraron estancadas, por lo que los países miembros redactaron varias propuestas para la Conferencia, las cuales adoptaron la forma de proyectos de “marcos” para los principales aspectos de las modalidades. Los países miembros comenzaron a apartarse de sus firmes posiciones iniciales, para buscar algún terreno intermedio que diera lugar a cierto consenso. Si bien muchas brechas se redujeron, el consenso siguió siendo difícil de alcanzar, siendo el primero el logrado entre la Unión Europea y los Estados Unidos, países que habían negociado un texto conjunto en el cual trabajaron sobre un marco de cuestiones clave, y no sobre las modalidades completas.

Según indica la misma OMC<sup>133</sup>, aquella propuesta tenía la ventaja de centrarse en un número menor de cuestiones importantes, que serían más fáciles de tratar por los ministros en los pocos días que duraría la Conferencia de Cancún. Sin embargo, para muchos países en desarrollo, el documento era tan poco representativo de sus intereses, que se habría convertido en una de las causas principales del fracaso posterior de la conferencia.

---

<sup>132</sup> Las “modalidades” constituyen metas (incluidas las numéricas) destinadas a alcanzar el objetivo de las negociaciones, así como cuestiones relacionadas con las normas. Dichas modalidades, que debían ultimarse para el 31 de marzo de 2003, establecerían los parámetros para el acuerdo final, al que se debía llegar el 1° de enero de 2005 a más tardar

<sup>133</sup> Documento preparado por la División de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación de la Secretaría de la OMC  
<[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/negs\\_bkgrnd22\\_cancun\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgrnd22_cancun_s.htm)> [consulta 10 de febrero de 2009]

Ese proyecto de compromiso se distribuyó el 13 de agosto como documento “marco” no oficial de carácter reservado (con la signatura Job (03)/157). Sin embargo, aun en su condición de marco, presentaba varias lagunas. Tanto Estados Unidos como la Unión Europea evitaron deliberadamente la inclusión de cifras, tales como porcentajes o coeficientes para las reducciones arancelarias. Además, dejaba abierta la posibilidad de mantener la Salvaguardia Especial del art. 5 del AARU sin un plazo definido. En cuanto a subsidios a la producción, no contemplaba que los futuros compromisos de reducción fuesen en forma desagregada por producto, y en lo referido a subsidios, no preveía la eliminación de los aplicados a las exportaciones para todos los productos, sino solo para algunos sensibles para los países en desarrollo, mientras que para el resto, la reducción sería en cantidad y desembolsos a definir. Según señalaron Idígoras y Petri, la falta de inclusión de cifras o compromisos cuantitativos “habría sido, por un lado, intencional, para permitirles libertad de acción y por otro lado, consecuencia de la imposibilidad de acordar en el pilar de acceso a mercado” (Idígoras y Petri 2003:59).

Además, el proyecto también dejaba abierta la cuestión del trato especial para los países en desarrollo, diciendo que no disponían de tiempo suficiente y que en cualquier caso sería más apropiado que ese tipo de países hiciesen sus propias propuestas.

Dada la disconformidad de muchos países miembros de la OMC con ese proyecto conjunto Estados Unidos / Unión Europea, y ante la pasividad de los países desarrollados del Grupo Cairns, en pocos días surgieron seis alternativas al mismo que se distribuyeron entre todos los integrantes. De esas alternativas, el proyecto que recibió mayor atención fue el elaborado por Argentina, Brasil e India el 20 de agosto de 2003 como texto alternativo, denominado Job (03)/162, al que se sumaron un grupo de países en desarrollo como copatrocinantes (Bolivia, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, México, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela). Como el documento fue recibiendo posteriormente más adeptos como Nigeria, Tanzania,

Turquía o Zimbabwe, la agrupación pasó a denominarse Grupo de los 22 o G-22 y más tarde G-20 cuando algunos de sus integrantes se alejaron.

Ese documento se distribuyó posteriormente sin carácter reservado como documento de la Conferencia Ministerial con la signatura WT/MIN(03)/W/6 y sus posteriores adiciones.<sup>134</sup> Podía considerarse como una especie de compromiso entre los miembros con vocación exportadora, como Brasil y la Argentina y los que tendían a ser más defensivos, como la India, pero que encarnaban las frustraciones por el funcionamiento asimétrico del sistema multilateral de comercio.

Los demás proyectos fueron los presentados por una diversidad de Estados. Algunos de dichos proyectos correspondían a iniciativas colectivas y otros correspondían a iniciativas individuales. Entre los primeros estaban, por un lado, el de Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana y por otro lado, el de Bulgaria, Islandia, Liechtenstein, República de Corea, Suiza y Taipei Chino. De los individuales estaban, por un lado el de Japón, por otro lado el de Noruega; y por otro el de Kenya<sup>135</sup>. La mayoría de esos documentos abarcaban todas las partes del marco. Unos pocos se concentraban más en aspectos concretos, como por ejemplo el de Kenya sobre el trato especial para los países en desarrollo.

Las observaciones sobre todos estos proyectos “marcos” dieron lugar a un anexo, también con la misma estructura, que se adjuntó al proyecto de declaración ministerial presentado a la Conferencia de Cancún por Carlos Pérez del Castillo, Presidente del Consejo General. Este último, junto al Director General, Supachai Panitchpakdi, presentaron su proyecto de declaración ministerial a los Ministros el 31 de agosto de 2003. En una carta de presentación, destacaron que no se había

---

<sup>134</sup> Ver propuesta WT/MIN(03)/W/6 en anexo II.

<sup>135</sup> Las demás propuestas marcos fueron: Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana: JOB (03)/164 (de carácter reservado) del 20 de agosto de 2003; se volvió a distribuir como documento WT/MIN(03)/W/10 del 5 de septiembre de 2003. Japón: JOB(03)/165 (de carácter reservado) del 20 de agosto de 2003. Bulgaria, Islandia, Liechtenstein, República de Corea, Suiza y el Taipei Chino: JOB(03)/167 (de carácter reservado), de 20 de agosto de 2003. Noruega: JOB (03)/169 (de carácter reservado), de 21 de agosto de 2003. Kenya: sobre trato especial y diferenciado, JOB(03)/175 (de carácter reservado), de 25 de agosto de 2003.

acordado “en ninguna de sus partes” y que no se habían incluido muchas de las propuestas de los Estados Miembros. Sin embargo, aclararon que el texto seguía constituyendo un marco viable para la actuación de los Ministros en Cancún y una base adecuada y manejable para el debate. En la declaración establecían que renovaban la resolución de concluir con éxito, a más tardar en la fecha acordada del 1º de enero de 2005, las negociaciones que se pusieron en marcha en Doha<sup>136</sup>. Sin embargo, a criterio de muchos países en desarrollo, en especial del grupo denominado G-20, el texto se acercaba demasiado al proyecto conjunto Estados Unidos - Unión Europea. Gustavo Idígoras y Gerardo Petri señalaron que “dicho proyecto, en su componente agrícola, claramente repetía casi en su totalidad el documento elaborado en forma conjunta por Estados Unidos y la Unión Europea, pretendiendo que dicho proyecto fuera tomado como base de la negociación para la V Conferencia Ministerial de Cancún” (Idígoras y Petri, 2003:59)

La Conferencia Ministerial fue presidida por el anfitrión y Presidente de la misma, en este caso el Ministro de Relaciones Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez, quien organizó la reunión en cinco grupos de trabajo, cada uno de los cuales tenía un facilitador designado para presidir la negociación e informar diariamente al Presidente de la reunión y en Plenaria a las delegaciones sobre la evolución de las deliberaciones. Los grupos y facilitadores fueron los siguientes:

<b>Grupos</b>	<b>Facilitador</b>
Agricultura	George Yeo Yong-Bon (Singapur)
Acceso mercados productos no agrícolas	Henry Tang Ying-yen (Hong Kong)
Cuestiones relativas al Desarrollo	Mukhisa Kituyi (Kenia)
Temas de Singapur	Pierre Pettigrew (Canadá)
Otras cuestiones (incluía el tema de los ADPIC relativo al registro para las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas y otros temas)	Clement Rohee (Guyana)

<sup>136</sup> Para más detalles sobre el contenido de la Declaración Ministerial, ver anexo I

A raíz de esta organización, las deliberaciones tuvieron un matiz de mayor transparencia y participación que en conferencias anteriores, donde tenían cabida todos los delegados acompañados incluso de una persona adicional.

En la primera reunión informal de jefes de delegación, realizada el segundo día de la Conferencia Ministerial, el Presidente Derbez hizo hincapié en que esas reuniones se habían convocado para garantizar que las consultas y negociaciones fueran transparentes e incluyeran a todos los miembros, por lo que pidió a los facilitadores que rindieran informe de sus consultas y de sus proyectos y anunció que el Director General de la OMC, Supachai Panitchpakdi, sería un sexto facilitador en la iniciativa sobre el algodón, por lo que se agregó un grupo adicional. Sin embargo, dado el contexto de críticas en que se desarrollaba la conferencia ministerial (referidas a la falta de transparencia en el funcionamiento de la OMC, en la confección de los textos y en los mecanismos de toma de decisiones), con el fin de evitar que se interpretara que esos grupos de trabajo eran un modo de limitar la participación del resto de los asistentes, el Presidente Derbez hizo hincapié en que las decisiones sólo serían adoptadas por todos los miembros y que los grupos de trabajo no sustituirían a los jefes de delegación.

Por otro lado, también se realizaron reuniones individuales de los grupos principales de la negociación (UE-Estados Unidos; G-20; Grupo Cairns; ACP) y de acercamientos entre ambos propiciados por el coordinador del tema, a la vez que se presentaron sesiones plenarias donde cada país miembro presentaba por tiempo preestablecido su posición sobre las negociaciones.

Desde el primer día de la Conferencia Ministerial, el debate se centró en los subsidios que la Unión Europea y Estados Unidos daban a sus agricultores y en cómo dichos subsidios distorsionaban el comercio y los precios mundiales. La urgencia del tratamiento del tema se había visto agravada por el desplome internacional de los precios de las materias primas, por lo que el perjuicio a los agricultores de los países en desarrollo era más notable que a comienzos de la Ronda Doha en el 2001.

El G-20 mantuvo reuniones bilaterales y tripartitas de consultas con el facilitador, George Yeo Yong-Bon, con la Unión Europea y con Estados Unidos. Transcurrida la primera mitad de la Conferencia, los facilitadores dieron por terminada la primera ronda de consultas y comenzaron a organizar la información para la redacción de una nueva declaración ministerial.

De este modo, se confeccionó un nuevo proyecto de declaración ministerial (JOB(03)/150/Rev.2) que fuera elaborado por el Presidente de la Conferencia, Ministro Derbez, y que fuera distribuido el 13 de septiembre -cuarto día de la Conferencia Ministerial de Cancún-, denominado “Texto Derbez”. El nuevo texto estaba integrado por los textos presentados por los distintos facilitadores y su distribución se realizó en una breve reunión de Jefes de Delegación celebrada poco después del mediodía. El anexo A contenía el marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura.

En dicho texto los plazos y montos de los compromisos estaban sin definir (en corchetes) y si bien sintetizaba y consideraba las posiciones de negociación de los principales grupos de negociación en el tema agrícola, “presentó pocas mejoras con respecto a su antecesor, sin conformar las demandas solicitadas por el G-20” (Idígoras y Petri, 2003:60).

En la madrugada del quinto día de la Conferencia Ministerial y luego de una reunión con los jefes de delegación para tratar el texto ministerial revisado, el Ministro Derbez convocó a nueve Ministros (Estados Unidos, Unión Europea, México, Brasil, China, India, Malasia, Kenya y Sudáfrica) a una reunión para discutir los temas de Singapur, donde las posiciones se mantuvieron firmes y no hubo consensos. Después de esto, se convocó a una reunión de Sala Verde con treinta Ministros, con la finalidad de debatir sobre todos los temas no resueltos, pero el Ministro Derbez decidió comenzar con los temas de Singapur<sup>137</sup>. Debido a

---

<sup>137</sup> Si bien en una conferencia de prensa, el Ministro Derbez explicó que decidió comenzar con los temas de Singapur debido a que los consideraba el eje de las disputas, según la impresión obtenida en la reunión de jefes de delegaciones de la noche anterior, Idígoras y Petri señalan que fue por expresa solicitud de la Unión Europea. La misma percepción tuvieron la mayoría de las ONG

las divergencias demostradas hasta el momento, propuso el inicio de las negociaciones de dos de los temas, como facilitación del comercio y contratación pública, planteando dejar de lado los restantes (Khor, 2003:3).

Sin embargo, aún con este cambio, el jefe de la delegación de Botswana, en nombre de los países ACP, Menos Adelantados y Unión Africana (agrupados en el G-90)<sup>138</sup>, anunció que no podían aceptar el comienzo de las negociaciones en ninguno de los cuatro temas de Singapur. Recién entonces y ante la inminencia del fracaso, algunos ministros de países desarrollados que antes no se habían demostrado dispuestos a escuchar a los países en desarrollo, buscaron salvar la reunión. Por ejemplo, el representante de Hong Kong, mencionó que horas antes se había generado un cierto consenso sobre dos de los temas de Singapur, tales como facilitación del comercio y transparencia en las compras gubernamentales y el comisario europeo de Comercio, Pascal Lamy, y el representante de Comercio Exterior de Estados Unidos, Robert Zoellick, dijeron que estaban dispuestos a aceptar la inclusión en la agenda de los dos temas anteriores, y renunciar a los otros.

Paralelamente, el G-20 había preparado un documento sobre agricultura modificadorio del JOB(03)/152/Rev.2, el cual no pudo ser presentado debido a esa decisión del Ministro Derbez de comenzar con los temas de Singapur. En ese contexto, casi no podía existir consenso sobre la continuidad de las negociaciones, por lo que la conclusión de la Conferencia Ministerial se veía como inevitable.

---

representativas de los intereses del Sur así como los países en desarrollo, países ACP y los países menos adelantados.

<sup>138</sup> Agrupación integrada por países ACP, Menos Adelantados y Unión Africana que se unieron en torno a la iniciativa de impedir que los temas de Singapur ingresaran a la esfera de la OMC. Posteriormente, en Grand Baie, Mauricio, el 14 de julio de 2004, adoptaron una declaración que reproduce aproximadamente la posición de los países de Africa, el Caribe y el Pacífico (ACP) sobre agricultura, insiste en negociaciones independientes sobre los subsidios al algodón, rechaza el uso del llamado texto Derbez sobre acceso a mercados no agrícolas en el acuerdo marco de julio, e indica una disposición a “considerar favorablemente” negociaciones sobre la facilitación del comercio, siempre que las preocupaciones del G-90 sean atendidas y exista un equilibrio en el marco general. En cuanto a los otros temas de Singapur, los ministros reclamaron su exclusión del Programa de Trabajo.

Ante la posición representada por Botswana, el Presidente de la Conferencia, Ministro Derbez, propuso un receso para que los países efectuaran consultas.

Tras dicho receso de una hora, se volvió a convocar la reunión, la cual se extendió solo por media hora, ya que ante la negativa de los países mas pobres (junto con India) a aceptar negociaciones sobre los nuevos temas, y ante la disconformidad del G-20 por la cuestión agrícola (tanto por no haberle dado tratamiento prioritario al tema, como por la escasa predisposición de las grandes potencias mostrada en toda la conferencia), el Presidente Derbez levantó la reunión de Sala Verde y dio por concluida la Conferencia Ministerial, expresando “mi labor termina en este momento, voy a convocar una reunión de jefes de delegación para distribuir unas notas en la que les comunicaré que no tiene sentido continuar”<sup>139</sup>

Además de los desacuerdos comentados, las negociaciones se habían iniciado en un entorno que parecía demasiado candente, el cual se caracterizaba por una situación económica mundial determinada por la desaceleración y caída en los flujos de intercambio, presiones de los activistas y discursos de los referentes de organismos internacionales que realizaban categóricos llamamientos a los países industrializados para que supriman sus barreras y subvenciones<sup>140</sup>.

Más allá del tema agrícola y de las decepciones por la actitud de los países desarrollados expresada en el proyecto conjunto Estados Unidos-Unión Europea, muchas otras cuestiones eran causantes de malestar y divisiones en el seno de la negociación multilateral. Una de ellas era el tema del algodón, donde cuatro países (Benín, Malí, Chad y Burkina Faso) de África Central y Oriental habían presentado una iniciativa solicitando la eliminación total de los subsidios al algodón que otorgaban los países desarrollados, argumentando que éstos distorsionaban el comercio mundial de su único producto de exportación

---

<sup>139</sup> “Fracasa la cumbre de la OMC por las diferencias en política agrícola entre países ricos y pobres”, (2003). En Diario *El Mundo*, Madrid, 15 de septiembre.

<sup>140</sup> El secretario general de la ONU, Kofi Annan, hizo un llamamiento a los países ricos para que “supriman lo antes posible sus barreras y subvenciones por el bien de la humanidad y pidió que acabe la retórica del comercio mundial” y denunció que “en lugar de mercados libres hay demasiadas barreras que atrofian, asfixian y ahogan”.

importante, ya que el algodón representaba más del 80% del total exportado por tales países. El reclamo consistía en que durante la Reunión Ministerial, se adoptasen dos decisiones de aplicación inmediata, siendo la primera, el establecimiento de un sistema de reducción de la ayuda a la producción de algodón con miras a su eliminación total (*early harvest*), mientras que la segunda era la adopción de medidas transitorias en forma de indemnización financiera en favor de los países menos adelantados –PMA- productores de algodón para compensar las pérdidas de ingresos, en espera de la eliminación total de la ayuda otorgada hasta el momento a la producción<sup>141</sup>.

Dicha iniciativa recibió el apoyo de Canadá, Australia, Argentina, Camerún, Guinea, Sudáfrica, Bangladesh, Senegal y la India. Algunos de estos países apoyaban la propuesta en su totalidad, mientras otros solo las partes clave como la remoción progresiva de las subvenciones. Varios de estos países dijeron que otros productos tropezaban con problemas similares. El G-20 la apoyó, en su aunque entre sus miembros existían esos matices mencionados.

Estados Unidos era considerado el principal responsable de esas distorsiones, dominando más del 20% del comercio mundial de algodón y subsidiando buena parte de su producción. Sin embargo, buscaba alejarse de las acusaciones señalando que las distorsiones del comercio del algodón no estaban causadas únicamente por las subvenciones, sino por otros factores, como las políticas industriales que apoyaban la producción de fibras sintéticas, los aranceles elevados sobre los productos acabados y las buenas cosechas causadas por condiciones meteorológicas favorables. En función de ello, plantearon una propuesta delimitada al examen del modo de tratar las distorsiones a lo largo de la cadena de producción, ofrecimiento que no satisfizo a los países reclamantes.

La falta de predisposición de Estados Unidos en avanzar en estos reclamos tan *legítimos* (dadas las características de los países en cuestión), fue visto como un

---

<sup>141</sup> Documento WT/MIN(03)/W/2 del 15 de agosto de 2003. Organización Mundial de Comercio Conferencia Ministerial, Quinto período de sesiones, Cancún, 10 - 14 de septiembre de 2003.

gesto de desinterés hacia los problemas de los países más pobres en particular y hacia los problemas del desarrollo en general, siendo esto último una dificultad que afectaba también a gran parte del resto de los miembros.

Otro foco de discordia lo constituían los temas de Singapur, que fueran insistentemente deseados incluir por parte, principalmente, de la Unión Europea, aunque también eran temas de interés para Corea del Sur y Japón. Estados Unidos también apoyaba esta propuesta europea, aunque sin concederle tanta relevancia como los otros miembros. La proposición sobre estos temas incluía:

- transparencia en las licitaciones gubernamentales (contratación pública).
- protección de las inversiones extranjeras, de modo de proporcionarles seguridad jurídica.
- facilitación de los negocios a través de la armonización de normas aduaneras (facilitación del comercio).
- homogeneización de las normas de defensa de la competencia para evitar que ciertos países frenen las importaciones con injustificadas medidas antidumping (política de competencia).

Los países en desarrollo de África y la India dijeron que no estaban listos para las negociaciones, que las mismas sólo deberían tener lugar cuando hubiera un consenso explícito, que no era el caso del momento actual, por lo cual pretendían continuar el estudio en grupos de trabajo.

Las posiciones de algunos países en desarrollo latinoamericanos y de China reflejaban al comienzo del encuentro un matiz ligeramente diferente; indicaron que sería posible persuadirlos a aceptar el texto según lo que ocurriera con otros temas, lo que se evidencia un intercambio de concesiones. El mismo facilitador de este grupo, el Ministro de Comercio Internacional de Canadá Pierre Pettigrew, había observado durante el segundo día de la Conferencia Ministerial, que la voluntad de varias delegaciones para avanzar en estos temas estaba supeditada a

los progresos que se realizaran respecto de otras cuestiones, en particular la agricultura.

En estos temas de Singapur fue donde claramente se pudo observar que las demandas en favor de estos temas había dado origen a un proceso reactivo mediante el cual los países en desarrollo demostraban que ya no sería una tarea simple la seducción que históricamente realizaban los grandes jugadores y que su conducta sería una respuesta a la conducta adoptada por los países desarrollados. La oposición era representada por los países más pobres de ACP y estaba respaldada por India, Malasia, Brasil y Pakistán, quienes sostuvieron las posiciones más intransigentes contra la inclusión de estos temas, donde su *trade off* estaba basado en no tratarlos sin antes resolver cuestiones de interés para los países en desarrollo. Estos países y los del grupo ACP argumentaban que la Unión Europea pretendía introducir estos cuatro temas pese a que en la reunión anterior de Doha, había impulsado un proceso de liberalización que no los incluía.

La posición de los países africanos había sido puesta de manifiesto mucho antes de la reunión de Cancún, dado que consideraban que no era apropiado enmarcar los temas de Singapur multilateralmente dentro de la OMC, ya que otras organizaciones contaban con foros más apropiados para discutirlos y negociarlos, entre las cuales mencionaban las agencias de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Aduanas y el Banco Mundial<sup>142</sup>. Como afirma Richard Bernal, los temas de Singapur fueron resistidos por los países en desarrollo en su conjunto (Bernal 2003:23).

Otro punto de divergencias era la solicitud, por parte de los países desarrollados, de la extensión de la llamada *cláusula de paz*, la cual vencía a fines del 2003 y su prolongación era requerida por un período indeterminado.<sup>143</sup> Esta solicitud era

---

<sup>142</sup> Ver detalles en texto del IICA “La V Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (Cancún, 10 a 14 setiembre 2003) ¿Qué pasó en Cancún con las negociaciones agrícolas? [en línea] <<http://webiica.iica.ac.cr/bibliotecas/repiica/B0546E/B0546E.PDF>> [consulta 7 de febrero de 2010].

<sup>143</sup> Este mecanismo impedía presentar demandas ante la OMC contra los países industrializados por sus medidas de proteccionismo a la agricultura. La disposición estaba

otra cuestión que no solo suscitaba desacuerdos sino que también contribuía a alimentar las sospechas sobre la falta de voluntad de los países desarrollados de eliminar distorsiones.

El Trato Especial y Diferenciado era otro tema de desencuentros. A través de este mecanismo, se conferían a los países en desarrollo derechos especiales y se permitía a los demás miembros otorgarles un trato más favorable. Los reclamos en este punto incluían: períodos más largos para la aplicación de los acuerdos y los compromisos o medidas para aumentar las oportunidades comerciales de países en desarrollo y disposiciones que exigieran a todos los miembros de la OMC que salvaguardasen los intereses comerciales de los países en desarrollo, incluyendo ayudas para que éstos contasen con la infraestructura necesaria para participar en la labor de la OMC, pudieran intervenir adecuadamente en el sistema de solución de diferencias y aplicasen las normas técnicas. En la Declaración de Doha, los Ministros convinieron en que deberían examinarse todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas.

En las reuniones previas a la Conferencia Ministerial de Cancún, los países en desarrollo y los países menos adelantados habían formulado un total de ochenta y ocho propuestas sobre el trato especial y diferenciado, la mayoría de las cuales habían sido presentadas por el Grupo Africano y el grupo de países menos adelantados y se referían a la mayoría de los Acuerdos de la OMC, incluidos el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), el GATT y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

---

prevista en el Artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura, el cual prohibía la adopción de cualquier tipo de medida en contra de los subsidios aplicados de conformidad con el Acuerdo sobre las Subvenciones.

En abril de 2003, el Presidente del Consejo General había dividido las ochenta y ocho propuestas en tres categorías diferentes. La categoría uno, con treinta y ocho propuestas, contenía aquellas que tenían probabilidad de ser aceptadas con pequeños cambios, e incluía doce propuestas que los miembros habían acordado en febrero. La categoría dos, contenía otras treinta y ocho propuestas que, según el Presidente, se examinarían más eficazmente en los órganos pertinentes de la OMC. En consecuencia, las remitió a los órganos competentes. La tercera categoría contenía doce propuestas que requerían una importante reformulación para que puedan ser objeto de acuerdo. Llegada la Conferencia Ministerial de Cancún, la lista había sido recortada a unas pocas propuestas inofensivas para los países desarrollados e insuficientes para los países en desarrollo.

Por último, otra fuente de conflicto y de fuerte vinculación de concesiones fue el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, donde el facilitador Hery Tang Ying-yen, Secretario de Finanzas de Hong Kong, sostuvo que no sería realista seguir buscando un texto perfecto y que lograr un equilibrio era una meta *verdaderamente muy difícil*. Al final de la reunión dijo que era una *misión imposible*. Su propósito había sido centrar el debate en dos problemas principales: el párrafo tres (la definición de una fórmula, lineal o no lineal) y el párrafo seis (un enfoque voluntario u obligatorio de la eliminación sectorial de aranceles). Sin embargo, numerosos países dijeron que también les planteaban dificultades otras partes del texto y muchos de ellos repitieron la opinión de que este tema estaba vinculado al de la negociación sobre la agricultura, pese a la sugerencia del facilitador de que el acceso a los mercados para los productos no agrícolas se considerase como cuestión aparte. El *trade off* de esta cuestión era similar a las anteriores, *primero agricultura y después el inicio de conversaciones para tratar otros temas*.

En general, en la Conferencia Ministerial de Cancún, los países en desarrollo percibieron que sus intereses e inquietudes particulares no se habían incluido en los textos, por lo que no podían comenzar a flexibilizarse en el tratamiento de

ciertos temas como lo habían hecho en rondas anteriores, para luego no obtener nada a cambio<sup>144</sup>.

El colapso de Cancún tuvo raíces mucho más profundas que lo sucedido estrictamente en esos días, ya que estuvo relacionado con una necesidad apremiante de los países en desarrollo de cambiar esa correlación negativa de fuerzas tradicionalmente imperante en las negociaciones comerciales.

## 5.2. El surgimiento del G-20

Los preparativos para la V Conferencia Ministerial de Cancún se caracterizaron, desde sus inicios, por una marcada polarización entre los jugadores. Si bien la polarización entre actores no era un hecho novedoso, esta vez la configuración de las posiciones fue diferente.

Esta nueva polarización opuso a las grandes potencias -Estados Unidos, la Unión Europea y Japón-, con ese grupo de países en desarrollo que, liderados por Brasil, India, China, Argentina y Sudáfrica y llamado G-20, venía a expresar la configuración de un nuevo balance de fuerzas dentro del sistema multilateral de comercio a través de la formación de un frente común para negociar con los principales responsables de las distorsiones al comercio agrícola.

El G-20 se había creado el 20 de agosto de 2003 en vísperas de la Reunión Ministerial de Cancún. Estaba compuesto por 23 países de tres continentes (Sudáfrica, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Ecuador, Filipinas, Guatemala, India, México, Nigeria, Pakistán, Perú, Paraguay, Tailandia, Tanzania, Turquía, Uruguay, Venezuela y Zimbawe)<sup>145</sup>. Sin embargo, los cimientos de su creación datan del 4 de mayo del 2003 cuando, el vicescanciller de

---

<sup>144</sup> Para ampliar esta información, véase el resumen de las reuniones del 13 de septiembre de 2003 en OMC [en línea] <[http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min03\\_s/min03\\_13sept\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/min03_13sept_s.htm)

<sup>145</sup> La membresía del Grupo fluctuó ligeramente, de manera que ha sido llamado el G-20, el G-21, el G-22 y el G-20+. En beneficio de la simplicidad lo llamaremos aquí el G-20.

Brasil, Samuel Pinheiro Guimarães y el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de Argentina, Martín Redrado, convocaron a los embajadores de ambos países ante la OMC para que, junto a los equipos técnicos de Buenos Aires y Brasilia, trabajaran en la búsqueda de posiciones comunes en todos los temas de la negociación, en particular, la agricultura. Estos equipos trabajaron en un acuerdo básico referido a cómo enfrentar las distorsiones agrícolas, tanto en lo referido a subvenciones a las exportaciones como a subsidios a la producción y restricciones a las importaciones. A partir de esto, surgiría la necesidad de contar con una masa crítica de países que permitiera discutir de igual a igual el futuro del comercio mundial (Redrado, 2003).

El rol de Brasil había sido clave para la gestación del grupo. En febrero de 2003 y a un mes de haber asumido la presidencia, Luiz Inácio Lula Da Silva expresaba los lineamientos de la nueva política exterior, donde dejaba percibir la prioridad que le daría a la OMC, así como su intención de conformar un frente negociador común. Asimismo, enunciaba la necesidad de adoptar una política exterior más activa con los organismos comerciales multilaterales, de generar una nueva relación de fuerzas para enfrentarse a Estados Unidos y la Unión Europea, de establecer alianzas con grandes países emergentes como India, China, Sudáfrica o México y de la importancia de aumentar las exportaciones. Su discurso elocuente, audaz, comprometido y ambicioso a la vez, daba cuenta de una nueva etapa de Brasil en la OMC liderando un grupo de negociación más ofensivo:

*“Queremos que el MERCOSUR sea algo más que una unión aduanera. Queremos que se transforme en una zona de convergencia en los frentes industrial, agrícola, social y científico-tecnológico [...] un MERCOSUR coherente y ampliado debería tener una política exterior común que nos permita llevar a cabo un diálogo eficaz con la Unión Europea y Estados Unidos, sobre todo en el proceso de negociación para la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) [...] la ampliación de nuestras exportaciones resulta fundamental para potenciar un nuevo dinamismo dentro de nuestro sistema de producción, así como para equilibrar nuestras deudas externas. A este respecto, es esencial la apertura de un mercado estadounidense para los productos brasileños [...] También seremos más activos en la OMC, donde se están decidiendo asuntos de gran importancia. Más allá de estos temas, Brasil ampliará sus relaciones bilaterales con Sudáfrica, India, China, Rusia, México y otros países, cuyas respectivas regiones son importantes tanto económica como geopolíticamente. Con ellos será posible realizar iniciativas comunes en organismos multilaterales (Da Silva, 2003).*

Todas estas aspiraciones se traducirían en la creación de dos frentes complementarios de negociación, como fueran el foro IBSA y el G-20. En el caso del primero, cuya creación data de junio de 2003, se trataba de un mecanismo de coordinación entre India, Brasil y Sudáfrica cuyo objetivo era contribuir a la construcción de una nueva arquitectura internacional y profundizar lazos en diferentes áreas.

La declaración de Brasilia, del 6 de junio del 2003, hacía referencia al rol del foro en las negociaciones comerciales multilaterales, a los intereses proteccionistas perjudiciales de los países desarrollados y la necesidad de dar cumplimiento integral al Programa de Doha para el desarrollo, ya que consideraron que la Ronda Doha ofrecía “todo para la reversión de las políticas y prácticas proteccionistas que distorsionan el comercio, mediante la mejora de las reglas del sistema multilateral de comercio”<sup>146</sup>. En esa declaración, los países firmantes también manifestaban su esperanza acerca de que las negociaciones ganaran impulso político para superar los impasses en temas de interés prioritario para los países en desarrollo, antes de la V Conferencia Ministerial de Cancún.

Los antecedentes del trabajo conjunto entre Brasil e India en negociaciones comerciales ya databan de la Ronda Uruguay. En aquella oportunidad, Brasil había tenido como prioridad la ampliación del acceso a los mercados para productos agrícolas en Estados Unidos y la Unión Europea, a través de la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias, la eliminación de los subsidios a la exportación y la reducción del apoyo doméstico. Para ello, si bien Brasil había actuado a través del Grupo Cairns, también había patrocinado conjuntamente con la India, uno de los proyectos de la Conferencia Ministerial de Punta del Este considerados como de *línea dura*, el cual había contado también con el apoyo de Cuba, Nicaragua, Perú, Egipto, Yugoslavia y algunos países africanos. En dicho proyecto, ambos países manifestaban su oposición a la inclusión de nuevos sectores a la liberalización y nuevos temas en las discusiones,

---

<sup>146</sup> Declaración de Brasilia, 6 de junio de 2003.

como servicios, derechos de propiedad intelectual, inversiones y mecanismos de resolución de disputas. En función de esto, antes del inicio de la Ronda Uruguay, habían colocado como condición para que se inicie una nueva ronda, que los países industrializados cedieran en sus posiciones del momento y que no se incluyera ningún nuevo sector en el proceso de liberalizaciones.

Desde el inicio del gobierno de Luiz Inácio Lula Da Silva, se hizo más hincapié en el ámbito multilateral que bilateral, por considerarse que en el primero la configuración de fuerzas sería más favorable a Brasil, ya que en un ámbito bilateral o regional, este país tendría que medir fuerzas individualmente con Estados Unidos y la Unión Europea. Por lo tanto, el nuevo gobierno invirtió sus energías negociadoras en el ámbito comercial en dos frentes, por un lado buscó vaciar el ALCA, y por otro, buscó viabilizar intereses comerciales de la agricultura exportadora y de los demás sectores exportadores más destacados a través del avance en la Ronda Doha.

En dicha ronda, en lugar de viabilizar sus intereses a través del Grupo Cairns, Brasil buscó la generación de una nueva alianza con las grandes economías del mundo en desarrollo como Sudáfrica, India y China, de modo que, en lugar de priorizar la integración con los grandes del norte como Canadá, cambió el eje de la política comercial externa hacia el Sur, priorizando las relaciones Sur-Sur. Brasil a su vez consideraba que el Grupo Cairns no lograría la liberalización agrícola debido a que no se dispondría a enfrentar rotundamente la propuesta conjunta Estados Unidos-Unión Europea. Ante esto, Brasil lideró la formación de un grupo que debía ser “pragmático” cuyo objetivo central fuera la eliminación de subsidios a la exportación y del apoyo doméstico en Estados Unidos y la Unión Europea.

En la reunión de Cancún y a diferencia de la reunión ministerial de Doha (donde Estados Unidos confrontaba junto con el grupo Cairns el modelo agrícola de la Unión Europea), ambas potencias se habían unido en las negociaciones preliminares con el fin de intentar preservar sus principales intereses

proteccionistas, principalmente en lo que se refería a acceso a mercados –posición más defendida por la Unión Europea- y a los subsidios agrícolas –posición más defendida por Estados Unidos-, por lo que habían llegado a ese acuerdo agrario suscripto pocos días antes del comienzo de la conferencia. En dicho acuerdo, Estados Unidos –quien originalmente tenía ofertas de desmantelamiento de restricciones y subsidios bastantes ambiciosas-, había ajustado sus exigencias a los requerimientos de la Unión Europea. Esta acción permitió lograr una posición común entre ambas potencias y dejó decepcionados tanto al grupo Cairns como al resto de países que pasarían a formar parte del G-20.

Sin embargo y a pesar de este acuerdo Pre-Cancún, otras diferencias se fueron gestando entre Estados Unidos y la Unión Europea, las que dificultaron aún más cualquier tipo de consenso futuro<sup>147</sup>. La realidad indica que, más allá de ese acuerdo inicial sobre agricultura, ambas potencias fueron incapaces de encontrar puntos en común en una agenda comercial multilateral. Como sostiene Richard Bernal, fuera del tardío compromiso sobre agricultura, la relación entre Estados Unidos y la Unión Europea ha sido tempestuosa, exacerbada por violentas disputas tales como las surgidas con relación a las bananas, los alimentos genéticamente modificados, las empresas dedicadas al comercio internacional y el acero. Las discrepancias entre ellos debilitaron su voluntad colectiva, disminuyeron su capacidad para actuar conjuntamente y redujeron su efectividad (Bernal, 2003:25).

Esas divergencias, contribuyeron a consolidar el poder de negociación del G-20 al debilitar la posición negociadora de los rivales, constituyendo un importante aporte a la coalición.

Otra diferencia entre Cancún y Doha estuvo dada por los liderazgos dentro de los grupos de los países defensores del libre comercio agrícola. En el grupo Cairns, el liderazgo australiano había marcado el rumbo, la unidad y la continuidad del

---

<sup>147</sup> Otras diferencias de tipo político como las referidas a Irak contribuyeron a generar asperezas que eran imposibles de limar en el transcurso de lo que duraba la reunión ministerial.

grupo. En el G-20, el liderazgo de Brasil, Argentina, India, China y Sudáfrica marcaba el poder emergente de los países en desarrollo y la convicción de que la conformación de alianzas era el modo más efectivo para enfrentar a los tradicionales jugadores, aún sabiendo que en esta alianza muchos de los intereses relacionados al mundo agrícola eran divergentes (Steinberg, 2003).

Sin embargo, esa diversidad fue compensada con la habilidad negociadora de sus miembros, quienes supieron lograr la adhesión de incluso otras coaliciones, como fue el caso del grupo C-4 de países productores de algodón. El escaso interés mostrado por Estados Unidos para avanzar en este tema dio lugar a un endurecimiento de las posiciones y a una afinidad entre agrupaciones, algo que contribuyó a aumentar la influencia de ambos.

Al tema del algodón se unirían los temas de Singapur en el cuarto día de la conferencia, algo que acentuó aún más la oposición de los países en desarrollo, con lo cual la agricultura seguía sin resolverse y ya sin espacio ni intenciones de reflotarla.

Sin embargo, no todo era desalentador. El rol del G-20 se acrecentaba e iba rompiendo con la hegemonía absoluta que tradicionalmente habían ejercido solo los países desarrollados. El grupo hacía importantes objeciones al capítulo agrícola y, a través de una estrategia ofensiva, demandaba más compromiso con la eliminación de subsidios a las exportaciones, la reducción de la ayuda interna a cada producto y el mantenimiento de la protección de los países pobres a través de aranceles a la importación.

Esa última demanda le había permitido al G-20 obtener el apoyo de muchos países en desarrollo, los cuales si bien no eran productores eficientes de bienes agrícolas (y por tanto no tenían posibilidades de exportar a los países desarrollados aunque éstos eliminasen restricciones y subsidios), buscaban consolidar un frente común para romper con la tradicional hegemonía de los países desarrollados en las negociaciones multilaterales de comercio. Dicha

hegemonía les había deparado, desde los inicios del GATT, decisiones que eran, o bien contrarias a sus intereses, o bien de escasos beneficios concretos.

Si bien Cancún concluyó sin acuerdos, el contrapeso del G-20 permitió bloquear un acuerdo no favorable, lo que implica que, si bien no existieron resultados adecuados a las peticiones de los países en desarrollo, el bloqueo a un acuerdo no favorable es una ventaja frente a un acuerdo perjudicial. La conferencia se dio por concluida sin acuerdos y los países en desarrollo sentaron las bases de la fortaleza.

### 5.3. Los intereses y la posición del G-20 en Cancún

La creación y razón de ser del G-20 estuvo íntimamente relacionada con los intereses de Brasil de comienzos del siglo XXI. Durante los años ochenta (década de creación del Grupo Cairns), las exportaciones agrícolas brasileñas se habían concentrado en los bienes primarios como café, cacao y algodón, entre otros productos provenientes de la agricultura sin valor agregado. Estos productos, estaban fuertemente regulados por organismos sectoriales propiedad del Estado. A consecuencia de ello, hasta los inicios de los años '90, el sector privado había mostrado escaso interés en las negociaciones comerciales, por lo que participación de los representantes de los agronegocios en la Ronda Uruguay había sido bastante tímida, adoptando una estrategia esencialmente defensiva más que ofensiva, enfocada básicamente en la disminución de los riesgos de la competencia en el mercado doméstico. Pero desde 1995 (ya finalizada la Ronda Uruguay y creada la OMC), se había dado en Brasil una fuerte expansión de la productividad en los agronegocios impulsada por grandes inversiones. Este proceso se aceleró al final de la década del '90, por lo que el sector agrícola comenzó a presionar a los sectores gubernamentales hacia la adopción de posiciones más agresivas en las negociaciones sobre agricultura (Da Motta Veiga, 2004:3).

A partir del año 2002, Brasil experimentaba un auge exportador que había ampliado sustancialmente el peso del comercio exterior en su economía, debido fundamentalmente, a la consolidación de ese sector competitivo vinculado a la agroindustria, a las estrategias de crecimiento de las grandes empresas exportadoras, a la devaluación de su tipo de cambio y al dinamismo de la economía mundial.

Ese dinamismo contribuyó a la generación de intereses demandantes en la agenda comercial multilateral y se convertiría en uno de los fundamentos de esa posición ofensiva. En función de estos cambios, la política comercial externa del gobierno de Luiz Inacio Lula Lula Da Silva estaría caracterizada por la proliferación de iniciativas tendientes a estrechar los lazos con los países en desarrollo, mientras que las negociaciones regionales que involucraban a países desarrollados –caso del ALCA- pasaron a una etapa de estancamiento y paralización.

Según señalaban Da Motta Veiga y Rios, “los cambios en Brasil fueron tan significativos que las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha comenzaron a concentrar la atención de los actores públicos y privados interesados en las negociaciones comerciales de Brasil, especialmente desde que el país asumió un rol protagónico sin precedentes en su participación en las negociaciones multilaterales” (Motta Veiga y Rios 2009:3).

El escenario en África también presentaba signos que favorecían esa integración sur-sur favorable a la constitución de una coalición en pro de la agricultura. Por ejemplo en el caso de Egipto, ya en el año 2001 el país había ocupado una posición en el Comité Directivo de la Nueva Alianza para el desarrollo de África –NEPAD- junto con Sudáfrica, Nigeria, Argelia y Senegal y había sido oficialmente asignado a la tarea de administrar las iniciativas de acceso de mercado y agricultura del plan de desarrollo, a la vez que analizaba la forma de liberalizar su propio comercio agrícola y buscaba abrir nuevos mercados europeos

para la exportación de sus cultivos, por lo que apoyaba las propuestas tendientes a reducir paulatinamente los subsidios agrícolas hasta su completa eliminación.

En referencia a Sudáfrica, sus intereses serían fielmente expresados por su Ministro de Comercio e Industria, Alexander Erwin, quien en la declaración realizada al inicio de la Conferencia Ministerial de Cancún, señaló que “es inevitable que la agricultura, y los resultados que se obtengan en esa esfera, determinen de modo decisivo nuestro éxito o nuestro fracaso en Cancún. Sólo si corregimos las desigualdades del actual régimen mundial de comercio de productos agropecuarios podremos empezar a ocuparnos con seriedad de la pobreza generalizada en que viven tantos millones de personas en el mundo en desarrollo y, en particular, en África”<sup>148</sup>

Si bien el principal interés ofensivo del G-20 era el representado por los integrantes productores agrícolas eficientes que buscaban la eliminación de distorsiones a la agricultura aplicadas por los países desarrollados, también supieron incorporar los intereses de otros Estados que perseguían diferentes objetivos sectoriales, como aquellos que buscaban evitar que en los países desarrollados continuaran proliferando, cada vez con más frecuencia, barreras no arancelarias y procedimientos antidumping ante el aumento de las importaciones de bienes intensivos en mano de obra –como calzado, juguetes, textiles-, provenientes de países como China, India o Pakistán o aquellos que perseguían un Trato Especial y Diferenciado. Del mismo modo, incorporaron demandas sobre liberalización de servicios en modo cuatro del acuerdo de servicios – GATS-, el cual regulaba el libre movimiento de trabajadores para la prestación de servicios.

A su vez, el G-20 se oponía a la aplicación de reducción de barreras a productos manufacturados en sus mercados, al menos hasta que sus industrias estuvieran en

---

<sup>148</sup>Declaración de Alexander Erwin, Ministro de Comercio e Industria de Sudáfrica durante la Conferencia Ministerial de Cancún, Quinto período de sesiones, Cancún, 10 - 14 de septiembre de 2003. Documento de la OMC WT/MIN(03)/ST/43, 11 de septiembre de 2003.

condiciones de competir internacionalmente. En función de esto tenían interés en una redefinición del Trato especial y diferenciado, el cual les otorgaba privilegios excepcionales en la forma de *excepciones al principio de reciprocidad*. Sin embargo, se negaban a la liberalización de otros modos de servicios, ya que consideraban estar en desventaja frente a los países desarrollados y temían que una entrada masiva de empresas multinacionales en sectores como banca, seguros u otros servicios, fuera negativo para las empresas locales (Steinberg, 2007:88).

En función de lo anterior, mientras Estados Unidos y la Unión Europea tenían interés en perfilar un *trade-off* en la negociación entre agricultura, servicios y productos manufacturados, el *trade-off* del G-20 consistía en: *primero la agricultura y luego otros temas*<sup>149</sup>.

A pesar de la diferencia de participación en las exportaciones agrícolas<sup>150</sup>, los miembros del G-20 coincidían sobre el efecto distorsivo de los subsidios y ayudas que los países desarrollados estaban otorgando, en la importancia de negociar este tema multilateralmente, en la necesidad de respetar el mandato de Doha (particularmente en lo atinente a los principios, conceptos y modalidades pre-acordados) y en la centralidad de los temas agrícolas.

Sin embargo, para lograr colocar esos temas sobre la mesa de negociaciones, los integrantes del G-20 coincidían en un interés estratégico más amplio, el cual se refería a la necesidad de cambiar la dinámica de las deliberaciones, y ello solo sería posible aumentando su poder de negociación comercial, dado que únicamente con ese cambio los intereses de los países en desarrollo podrían ser representados. Para esto, necesitaban de una coalición sólida, sin fragmentaciones,

---

<sup>149</sup> Cuando se realiza una elección (individual o colectivamente) donde se acepta tener menos de una cosa en orden a conseguir más de otra cosa, el resultado se llama *trade-offs*.

<sup>150</sup> Los intereses individuales agrícolas no solo eran entre ciertos países divergentes sino en ciertos casos también contrapuestos. Por un lado lo integraban países agroexportadores fuertes como Argentina, Brasil, Chile, México, Pakistán, Indonesia o Sudáfrica, que perseguían el acceso a mercados y la eliminación de subsidios, coincidiendo en este punto con el Grupo Cairns. Por otro lado lo integraban países con fuerte sector de agricultura campesina como India, China, en parte México y en parte Brasil, que enfatizaban más la protección a su mercado interno, la seguridad alimentaria y el empleo rural.

a pesar de la existencia de ciertos intereses sectoriales divergentes. Así también lo señalaba el Director de la ONG “*Action Aid*”, Campolina Soares, quien en referencia al G-20 durante la Conferencia Ministerial de Cancún, decía “nuestra coalición es sólida, aunque en algunos casos tenemos intereses diferentes [...] por ejemplo India y China están más interesados en el debate de las inversiones, pero obviamente no ponen en segundo plano la cuestión agrícola. Todas las decisiones de los negociadores serán respaldadas en todo caso por decisiones de cada país”.

El Ministro de Comercio e Industria de Sudáfrica, Alexander Erwin, también hacía referencia a esos intereses estratégicos cuando señalaba en Cancún que “no debemos perder de vista que la tarea central y primordial a que nos enfrentamos en esta negociación consiste en abordar de modo decisivo los desequilibrios estructurales fundamentales del actual sistema mundial de comercio. Para Sudáfrica y los países en desarrollo, se trata de una lucha en pro de la justicia social y económica, una lucha que se libra dentro de la OMC [...] El G-21 representa la visión de futuro y el liderazgo que el mundo y nuestros pueblos han esperado durante largo tiempo para hacer frente a la tarea de corregir los desequilibrios y desigualdades del actual sistema de comercio de productos agrícolas y asegurar una prosperidad económica mundial de la que todos puedan beneficiarse, tanto en el mundo en desarrollo como en el desarrollado”<sup>151</sup>

Para Sudáfrica el enfoque del G-21 no significaba una contraposición entre Norte y Sur, sino que representaba un verdadero avance en la solución de los problemas del desarrollo. Además, consideraba que el predominio de la justicia en el comercio de productos agrícolas y en la economía mundial eran aspectos que interesan tanto a las personas del Norte como a las del Sur y que la labor del grupo en Cancún debía considerarse como una cuestión de fines comunes e intereses colectivos del mundo.

---

<sup>151</sup> Declaración de Alexander Erwin, Ministro de Comercio e Industria de Sudáfrica durante la Conferencia Ministerial de Cancún, Quinto período de sesiones, Cancún, 10 - 14 de septiembre de 2003. Documento de la OMC WT/MIN(03)/ST/43, 11 de septiembre de 2003.

Por lo tanto, existía consenso en cuanto a que el cumplimiento del mandato agrícola de Doha era esencial para garantizar un tratamiento adecuado a la dimensión del desarrollo de la ronda<sup>152</sup>.

Si bien la mayoría de los integrantes del G-20 coincidían en esos intereses estratégicos amplios relacionados a cambiar la relación de fuerzas, la fragmentación posterior que sufriría el grupo (según se detalla más adelante) con el retiro de ciertos países como El Salvador, Perú, Guatemala, Costa Rica y Colombia, evidenciaría la existencia en estos Estados de intereses sectoriales convergentes pero de intereses estratégicos amplios divergentes.

#### 5.4. Los intereses y la posición de Estados Unidos en Cancún

Entre los principales intereses de Estados Unidos se encontraban (igual que en la Ronda Uruguay), la liberalización de la agricultura, especialmente en la Unión Europea, de modo tener garantizada la colocación de sus productos a ese gran mercado. Para esto propugnaba por el desmantelamiento progresivo de los sistemas de apoyo a la agricultura, entre lo que se incluía la eliminación o reducción de los subsidios a la exportación (fundamentalmente créditos a las exportaciones). En esta cuestión existían coincidencias con los intereses de los países exportadores agrícolas miembros del grupo Cairns, quienes pretendían también la eliminación de esta clase de apoyo en la Unión Europea, bloque que otorgaba el 85% de los subsidios de este tipo.

Estados Unidos tenía un claro interés en estas distorsiones ya que también había acordado con China la renuncia a este tipo de subsidios como condición previa para su ingreso en la OMC.

---

<sup>152</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores. Asesoría de prensa de gabinete, “G-20 comercial” [en línea] <[www.itamaraty.gov.br/temas/desenvolvimento-comercio-e-fin](http://www.itamaraty.gov.br/temas/desenvolvimento-comercio-e-fin)>.[consulta 04 de noviembre de 2010].

Además de lo anterior, Esteruelas Hernández y Pino Maeso<sup>153</sup> señalaron que Estados Unidos tenía interés en la reducción de las medidas de apoyo doméstico a los productos agrícolas, donde también el principal destinatario del cambio era la Unión Europea. Dado que Estados Unidos ya había eliminado gran parte de sus programas de apoyo interno sujetos a compromisos de reducción desde la Ronda Uruguay, en esta oportunidad pretendía suprimir la denominada caja azul que eximía de los compromisos de reducción a los pagos compensatorios siempre y cuando estos se efectuaran en función de una superficie limitada (Esteruelas Hernández y Pino Maeso, 1999:33-34).

Sin embargo, el proyecto de declaración final de la Conferencia Ministerial de Cancún basado en el documento conjunto Estados Unidos – Unión Europea, no preveía cambio alguno respecto a la caja azul. Según señalaron Idígoras y Petri “la flexibilidad introducida a dicha caja, mediante la eliminación del requerimiento de que los pagos directos fueran realizados en el marco de programas de limitación de producción, permitiría a Estados Unidos acomodar en esta nueva caja sus nuevos programas anticíclicos para granos, actuando la limitación de la misma, como una suerte de *mínimis*” (Idígoras y Petri, 2003:61)

Sin embargo, Estados Unidos se planteaba paralelamente conservar las ayudas internas enmarcadas en la llamada caja verde, dado que éstas formaban el eje de su actual política agrícola, según la cual (a causa de una crisis que venía atravesando el sector agrícola desde fines de la década del '90), se habían otorgado ayudas extraordinarias al sector agrario por 6.000 millones de dólares, a la vez de haberse autorizado un aumento del 80% del apoyo a la agricultura.

En función de ello, Estados Unidos debía afrontar la cuestión de cómo clasificar las ayudas que estaba otorgando a su propia producción; o bien las incluía en la caja verde que estaba exenta de reducción, o bien como Medida global de Ayuda –MGA-, las cuales estaban sujetas a los compromisos de reducción. En el caso

---

<sup>153</sup>Esteruelas Hernández y Pino Maeso se desempeñaban, en 1999, como Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Embajada de España en Washington y Agregado de Agricultura, Pesca y Alimentación de la misma embajada, respectivamente.

basar su posición en la clasificación como MGA, corría el riesgo de superar su propia MGA máxima, dado que a esas ayudas extraordinarias había que añadirle los pagos efectuados en el marco del programa de créditos de comercialización que podían alcanzar los 7.000 millones de dólares, más los pagos realizados a productores lácteos, azucareros y de cacahuetes.

En este punto, la postura de Estados Unidos se oponía a la del Grupo Cairns, quien defendía una reclasificación de las ayudas agrarias (verdes, azules, MGA, de minimis)<sup>154</sup> así como una limitación específica de las ayudas de la caja verde (Esteruelas Hernández y Pino Maeso, 1999:34).

En cuanto al acceso a mercados, proponía profundizar en las medidas adoptadas en la Ronda Uruguay, donde se habían convertido en aranceles las barreras no arancelarias o restricciones a las importaciones que no fueran aranceles. También mostraba pretensiones hacia una gestión de los contingentes arancelarios transparente y no discriminatoria, planteándose para el largo plazo el objetivo de suprimirlos.

Otro de los intereses se relacionaba con la supresión de las empresas estatales de comercio, cuya existencia en países productores y exportadores como Australia, Canadá o Nueva Zelanda generaba, a entender de Estados Unidos, una gran influencia distorsiva en los mercados mundiales. Este perjuicio era fruto de su carácter monopólico, a raíz de lo cual podían fijar precios distintos de los precios de los mercados mundiales o podían mantener determinadas producciones económicamente inviables, tanto a causa de la existencia de empresas estatales importadoras (existentes en Japón y Corea), que podían impedir la importación de determinados productos, como a través de empresas comerciales exportadoras

---

<sup>154</sup> En subvenciones a la producción, el Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay redujo y limitó la cuantía global permitida para algunos subsidios dañinos (CAJA ÁMBAR) y excluyó de topes a un gran número, como los de la Caja Verde, por considerarlos no dañinos, los de la Caja Azul, por “otras” cuestiones y algunos de la Caja Ambar o llamados de mínimos. La MGA o *Medida Global de la Ayuda* tiene un límite “consolidado” a nivel global, no por producto. Se redujo en RU, para los países desarrollados en 20% en 6 años y para los países en desarrollo en 13% en 10 años..

cuyo objetivo era asegurar la supervivencia de determinadas explotaciones mediante los procesos de compensación que tenían lugar en el marco de los mecanismos de comercialización conjunta, por medio de los cuales dichas empresas estatales comercializaban la producción de un país o región de forma conjunta abonando a los productores un precio único.

Ese tipo de empresas también existían en China, por lo cual este país debió comprometerse a su eliminación al momento de su ingreso a la OMC en 2001. El ingreso de China había representado un cambio significativo en el seno de la OMC debido al potencial de crecimiento del comercio con Estados Unidos. Por esa razón, este último Estado ya había iniciado negociaciones con China con el objetivo de definir las concesiones que este país debía realizar para lograr el apoyo de Estados Unidos a su ingreso. En función de esto, se había logrado un preacuerdo que comprendía un gran número de concesiones por parte de China, entre las que se incluía el compromiso de reformar sus empresas estatales de comercio. Ese compromiso de China daba más sustento a los reclamos estadounidenses contrarios a este tipo de empresas.

Es de destacar que esta propuesta estadounidense de eliminación de empresas estatales exportadoras lo enfrentaba con los miembros más destacados del Grupo Cairns como eran Australia, Canadá y Nueva Zelanda, mientras que por la propuesta de eliminar las empresas estatales importadoras lo colocaba en una posición de enfrentamiento con Japón y Corea. Sin embargo, esta última propuesta lo acercaba a la Unión Europea.

Sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Estados Unidos poseía un marcado interés en la comercialización de productos transgénicos, debido fundamentalmente al desarrollo biotecnológico alcanzado en el país en los últimos años y a la aceptación de este tipo de productos por parte de los consumidores estadounidenses. Sobre medidas fitosanitarias que facilitara la comercialización de estos productos, Estados Unidos tenía intereses convergentes con varios miembros del Grupo Cairns, entre ellos la Argentina, aunque tanto en Canadá

como en Australia y Nueva Zelanda venían surgiendo grupos de consumidores que rechazaban el consumo de los mismos.

Con otros jugadores como la Unión Europea, Estados Unidos tenía intereses claramente enfrentados respecto a productos transgénicos, dado que los consumidores de dicho bloque venían mostrando una firme oposición a estos productos por considerarlos perjudiciales para la salud y el medio ambiente (Esteruelas Hernández y Pino Maeso 1999:33).

La posición de Estados Unidos no estuvo exenta de condicionamientos. Por un lado, estaba el tema de la continuidad de la denominada Autorización de promoción comercial –conocido como TPA por sus siglas en inglés-, la cual consistía en una resolución del Congreso estadounidense por medio de la cual éste asumía el compromiso de no realizar enmiendas parciales en los acuerdos comerciales que negociara la Administración, limitándose exclusivamente a rechazar o aprobar dichos acuerdos en su totalidad. Este mecanismo le proporcionaba al gobierno estadounidense la flexibilidad y credibilidad que se requería al momento de negociar acuerdos comerciales, debido a que aseguraba la no interferencia del Congreso en el curso de las negociaciones.

Por vez primera desde 1994, el Congreso había concedido la Autorización de promoción del comercio a un Presidente de Estados Unidos. La concesión de la TPA en agosto de 2002 fue una señal importante para poder negociar.

Por otro lado, existía otro condicionante que estaba relacionado con la situación y perspectivas del propio sector agrario estadounidense, el cual, como se mencionara más arriba, desde mediados de 1998 sufría una severa recesión caracterizada por una crisis de precios agrarios en la década de los años '90 que había sido causada por una superproducción mundial y estadounidense de esos productos y un brusco descenso en las exportaciones agrarias de Estados Unidos a causa de la crisis financiera por la que atravesaban los países asiáticos, principales clientes de esas exportaciones.

La consecuencia de esa crisis había sido, la adopción de esas medidas extraordinarias mencionadas arriba, de ayuda al sector agrario y la autorización, por parte del Presidente George Bush en mayo de 2002, de un aumento del 80% del apoyo a la agricultura. Si bien desde los países en desarrollo criticaron duramente la medida, Estados Unidos alegó que dicho aumento se encontraba dentro de los límites máximos permitidos por la OMC.

Paralelamente a eso, en junio del mismo año, Estados Unidos había propuesto a todos los miembros de la OMC una reducción de aranceles agrícolas del 25% y una rebaja de cualquier tipo de apoyo perjudicial en un período de cinco años, lo cual incluía también a Estados Unidos. Sin embargo, las ayudas especiales de mayo de 2002 socavaban la posición negociadora estadounidense, al poner en cuestionamiento su propia política agraria en vigor desde 1996 mediante la *FAIR Act*<sup>155</sup>, (medidas de reducción de las ayudas gubernamentales a la agricultura), política que se perfilaba como uno de los principales caballos de batalla de Estados Unidos en las negociaciones multilaterales.

Como suele suceder en todas las crisis sectoriales, una de las consecuencias de la crisis agraria había sido la adopción de posturas proteccionistas por parte de las organizaciones agrícolas estadounidenses, quienes se oponían a cualquier acuerdo comercial que supusiera la liberalización del sector o la disminución de apoyos al mismo. Sin embargo, se presentaba también aquí una disyuntiva, ya que estas organizaciones de agricultores eran partidarias de una política agresiva de exportaciones, por lo cual en las rondas multilaterales, Estados Unidos debía encontrar un *trade off* que permitiera balancear los reclamos de apertura de otros mercados con la protección al sector local. Su insistencia en acceso a mercados para productos no agrícolas –NAMA- fue una prueba de ello.

---

<sup>155</sup> La *FAIR Act (Federal Agricultural Improvement and Reform Act)* de Estados Unidos era una Ley de 1996, orientada a mejorar la Agricultura, la cual sustituyó a la Ley Agrícola de 1990 y abarcaba casi todos los aspectos de la política alimentaria y la agricultura durante el período 1996-2002.

Finalmente, otro de los condicionantes de la posición negociadora estadounidense estaba dado por las disponibilidades presupuestarias que dicho país tenía para la agricultura para el futuro próximo. En el año 2003, esas previsiones presupuestarias pronosticaban superávits para los próximos años. Este hecho ampliaba considerablemente el margen de maniobra de Estados Unidos, dado que disponía de una mayor flexibilidad a la hora de responder a los subsidios agrarios otorgados por la Unión Europea, los cuales sí se encontraban limitados por las restricciones presupuestarias vigentes.

Pese a estas cuestiones domésticas que condicionaban la posición estadounidense, las declaraciones realizadas pretendían mostrar a un país preocupado por el libre comercio agrícola. En las reuniones previas a Cancún, se habían mostrado como firmes partidarios de una reforma agrícola que terminase con las distorsiones, solicitaron una armonización final mediante la eliminación de medidas causantes de distorsión del comercio en los tres pilares, realizaron un llamamiento a los miembros para que identificaran las esferas en las que podían realizar contribuciones significativas a la reforma o *soportaran las consecuencias de no participar en el proceso*.

De forma paralela a las reuniones del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria, mantuvieron conversaciones con otros miembros con miras a aclarar su propuesta e impulsar una reforma que declaraban *estuviese orientada al mercado y que condujese al crecimiento*. Incluso indicaron que el statu quo sólo beneficiaba a los agricultores de un selecto grupo de países ricos que disponían de los recursos necesarios para mantenerse en el marco de las actuales disciplinas. Todos estos aspectos marcaban una clara contradicción, entre lo explícito a través de las declaraciones y las propuestas concretas de libre comercio que nunca llegaron a Cancún.

## 5.5 Los intereses y la posición de la Unión Europea en Cancún

Los intereses y las posiciones adoptadas por la Unión Europea en la Conferencia Ministerial de Cancún se relacionaban con la vida en torno a la Política Agrícola Comunitaria –PAC- y su exceso de éxito de las décadas anteriores, por medio de lo cual, por ejemplo, la producción de centeno mediante subsidios había provocado que, en el año 2001, se cosechara el doble de lo que se consumía. A causa de estos resultados, la PAC había ido evolucionando de modo que perdía su sentido original de seguridad alimentaria para transformarse en una política costosa para Europa y adversa para las exportaciones de los países en vías de desarrollo agrícolas.

Sin embargo, no solo generaba perjuicios para los productores agrícolas eficientes del resto del mundo. También los ciudadanos de la Unión Europea veían cómo las subvenciones directas para garantizar precios encarecían los productos que ellos mismos consumían (pagando por sus alimentos precios más altos que los del mercado mundial), con lo cual también se fueron transformando en fuente de cuestionamientos.

La PAC era una política que consumía el 45% del presupuesto comunitario con 43.000 millones de euros anuales. Sin embargo, los agricultores constituían un poderoso grupo de presión bien organizado, mientras que los consumidores no percibían tan claramente la pérdida de bienestar vía precios como para organizarse del mismo modo, por lo que, según sostiene Federico Steinberg “no tenían incentivos para movilizarse y presionar al gobierno para que redujera los subsidios y los aranceles” (Steinberg, 2003)

Los agricultores europeos, sabiendo que la eliminación de subsidios los llevaría al abandono de la actividad, presionaban con fuerza para continuar con la protección. Europa entonces estaba sometida a múltiples presiones, desde sus

propios ciudadanos-consumidores<sup>156</sup>, pasando por sus agricultores, hasta los países en desarrollo agrícolas que se perjudicaban por los subsidios, aunque de todos, los dos últimos eran quienes ejercían las presiones más fuertes.

A principios de 2003 la Comisión Europea había aprobado una serie de medidas de reforma de la Política Agrícola Común, con el fin de adecuarse a los requerimientos de la Agenda 2000 y de acuerdo a lo decidido por los Jefes de Estado y de Gobierno en Bruselas en octubre de 2002<sup>157</sup>.

En este contexto se insertaba la denominada “reforma intermedia de la PAC” que, a mitad de camino de las perspectivas financieras 2000-2006, tenía como objetivo, según el Comisario Fishler, conseguir una agricultura europea más competitiva y orientada hacia el mercado. A través de tales medidas se facilitaría el proceso de ampliación y se favorecería una mejor defensa de la PAC en la OMC.

Dicha reforma fue objeto de vivos debates y discusiones desde que el Comisario Fischler la diera a conocer en julio de 2002. Tras un rechazo inicial de 10 países, entre los que se encontraban Francia y España, y después de numerosos debates y confrontaciones, se presentó una nueva propuesta en enero de 2003. En marzo de este año se debería haber tomado una decisión por el Consejo de Ministros de

---

<sup>156</sup> En el año 2002 las ayudas a la producción insumían la tercera parte del presupuesto comunitario, además ese estilo de producción agrícola había producido catástrofes sanitarias como la de las vacas locas o la alarma de alimentos para animales o piensos contaminados con la hormona MPA, según lo cual, el 13 de julio del año 2002, la Comisión Europea alertó que Francia habría recibido 234 toneladas de alimentos para animales susceptibles de estar contaminados con la hormona MPA, que sólo puede utilizarse como medicamento en animales de compañía y que también se emplea en anticonceptivos para humanos. Los análisis efectuados por las autoridades galas son consecuencia de una alerta sanitaria activada en 11 países de la Unión Europea, al descubrirse que una empresa irlandesa recuperaba las aguas residuales de un fabricante de medicamentos y las revendía al grupo belga Bioland, que obtenía de ellas un jarabe de glucosa que vendía a fabricantes de alimentos para animales. Ver más detalle en revista Eroski Consumer, Fundación Eroski, Vizcaya, <<http://www.consumer.es/web/es/alimentacion/2002/08/08/50378.php>. [consulta 5 de agosto de 2008]

<sup>157</sup> En la Agenda 2000 se previó la continuidad del reemplazo de los precios agrarios altos por otros progresivamente decrecientes para adaptar los europeos a los mundiales. Las exigencias de homogeneización de precios llevaron a caídas espectaculares de algunos productos europeos, las cuales eran contrarrestadas mediante “Pagos Compensatorios” a los agricultores; pagos realizados según el número de hectáreas y el rendimiento reconocido y según el número de cabezas de ganado. A medida que disminuía el precio de los productos, aumentaba el de los Pagos Compensatorios. Con este mecanismo se habían aprobado las Perspectivas Financieras de la Agenda 2000 en la cumbre de Berlín de 1999, que llegarían hasta el 2006.

Agricultura pero, esperando conocer los estudios encargados sobre las repercusiones que tendría en las distintas regiones de Europa, la reforma no se aprobó en la fecha prevista sino que fue acordada el 26 de junio de 2003 por el Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea.

El borrador inicial de la reforma databa de julio de 2002, cuando el Comisario Fischler diera a conocer su primera propuesta de reforma denominada “Revisión intermedia de la política agrícola común”, cambio que lo enfrentó a los países con fuerte peso agrario.

La reforma pretendía modificar las reglas anteriores, debido fundamentalmente a la necesidad de redistribuir el presupuesto agrario entre un número mayor de países y agricultores. El problema era que en mayo de 2004 estaba previsto el ingreso a la Unión Europea de 10 países candidatos y, si no se incrementaba el presupuesto total de la Unión Europea, la PAC no sería capaz de cubrir sus objetivos en una Europa ampliada, cuyo número de agricultores pasaría de un poco más de 6 millones en la Europa de los 15, a más de 10 millones en la Europa de los 25, lo que suponía un incremento de un 58%, aunque la superficie agrícola utilizada tan sólo aumentaría un 30%, desde los 128 millones de hectáreas del momento, a más de 160 millones.

En función de lo anterior, las reformas que se proponían realizar, respondían al mandato de revisar las organizaciones agrarias de mercado (recibido por la Comisión en la Cumbre de Berlín de 1999) y a las metas económicas, sociales y medioambientales fijadas en la Agenda 2000 con respecto a la PAC.

Es importante notar que esta propuesta era coherente con los objetivos de la estrategia de desarrollo sostenible planteada por el Consejo Europeo de Gotemburgo en el año 2001, donde se había acordado que la PAC debía seguir contribuyendo a un desarrollo sostenible mediante un mayor énfasis en el fomento de productos saludables y de elevada calidad, y métodos de producción respetuosos con el medio ambiente”, de acuerdo con el documento MEMO/03/10

de la Comisión. En este mismo documento y en el de la Perspectiva a largo plazo de la Reforma se sostenía que los objetivos perseguidos eran los siguientes:

1) Eliminar el vínculo entre la producción y las ayudas directas (disociación o desacoplamiento), lo que en la práctica se traduciría en una ayuda única por explotación, independiente de la producción

2) Supeditar las ayudas al cumplimiento de normas sobre el medio ambiente, la salubridad de los alimentos, el bienestar animal y la seguridad e higiene en el trabajo, así como a la condición de mantener las tierras agrarias en buenas condiciones agronómicas (condicionalidad).

3) Aumentar la ayuda de la Unión Europea al desarrollo rural mediante una regresividad y modulación de las ayudas directas; modulación de la que estarían exentos los pequeños agricultores, y regresividad de las ayudas directas a las explotaciones de mayor tamaño, a fin de generar fondos adicionales para el desarrollo rural y la financiación de nuevas medidas de reforma;

4) Introducir un nuevo sistema de asesoramiento a las explotaciones.

5) Aplicar nuevas medidas de desarrollo rural para incrementar la producción de calidad, la salubridad de los alimentos y el bienestar animal, y cubrir los costes del sistema de asesoramiento a las explotaciones.

6) Revisar las políticas de mercado de la PAC, con

a- una reducción final de un 5% en el precio de intervención de los cereales, parcialmente compensada por un incremento de las ayudas directas a los agricultores del sector de los cultivos herbáceos;

b- una reforma más rápida y de mayor alcance en el sector lácteo, diferenciando los recortes de los precios de la mantequilla y la leche en polvo desnatada y manteniendo las cuotas lácteas hasta 2014/15;

c- reformas en los sectores del arroz, el trigo duro, las patatas de fécula y los forrajes desecados.

Esta propuesta no carecía de opositores. Existía un gran número de países y agricultores que la rechazaban, entre los que se encontraban principalmente España, sus agricultores y sus sindicatos agrarios. A pesar de ello, después de las primeras protestas comenzaron las negociaciones para retirar o mejorar el documento inicial, para elaborar al final una segunda propuesta de reforma, presentada en enero de 2003.

A raíz de los cambios introducidos, se instauró un sistema a través del cual la mayor parte de las subvenciones se abonarían con independencia de cual fuera el volumen de producción de la explotación y, el eje del sistema, lo constituían los nuevos pagos únicos por explotación, que se vinculaban al respeto del medio ambiente, la seguridad alimentaria para el consumo y las normas sobre el bienestar animal. Esta condicionalidad tenía como finalidad contribuir al mantenimiento de la sociedad y el paisaje rural. En caso de no cumplirse con esos requisitos, los pagos directos se reducirían de forma proporcional a las consecuencias del incumplimiento.

Los pagos únicos por explotación entrarían en vigor en 2005, sin embargo, si algún Estado miembro precisaba de un período adicional por las condiciones específicas de su agricultura, podían entrar en aplicación, a más tardar, en 2007.

Los fondos de la Unión Europea destinados al desarrollo rural se incrementaban y se ampliaba su alcance introduciendo nuevas medidas que entrarían en vigor en 2005. Entre dichas medidas se encontraban:

**a) Incremento de las ayudas para la incorporación de agricultores jóvenes,** las cuales se subdividían en dos tipos, tales como:

- 1) Las ayudas temporales y decrecientes para que los agricultores puedan adaptarse a las nuevas exigencias sobre medio ambiente, sanidad pública,

animal y vegetal, bienestar animal y seguridad en el trabajo. Estas ayudas serían a tanto alzado y decrecientes, y se pagaría durante un período máximo de 5 años, con una cuantía máxima anual de 10.000 euros por explotación.

- 2) Las ayudas a los agricultores para hacer frente a los costes de los servicios de asesoramiento a las explotaciones. Según este tipo de medida, los agricultores podrían recibir ayudas públicas de hasta el 80% del coste de tales servicios, con el límite máximo de 1.500 euros.

**b) Incentivos a los agricultores para mejorar la calidad de los alimentos,** lo cual comprendía dos subtipos:

- 1) Las ayudas para incentivar la incorporación de los agricultores a sistemas diseñados para mejorar la calidad de los productos agrarios y los procesos de producción en las industrias, y dar garantías a los consumidores respecto a la calidad de los productos. Esta ayuda se abonaría anualmente durante un período máximo de 5 años y hasta una cuantía máxima anual de 3.000 euros por explotación.
- 2) Las ayudas a las organizaciones de productores para actividades de promoción e información al consumidor en relación con los productos que obtengan conforme a los sistemas de calidad subvencionados en virtud de la anterior medida. Se autorizarían ayudas públicas de hasta un 70% de los costes del proyecto.

Por otra parte, para fomentar tipos específicos de producción agraria que favorecieran la protección del medio ambiente, la calidad de los productos y la comercialización, los Estados miembros podrían abonar a sus agricultores pagos adicionales equivalentes al 10%, como máximo, de la suma de los pagos únicos por explotación.

c) **Ayudas destinadas al bienestar animal**, se trataba de ayudas a los agricultores que adquiriesen un compromiso, durante un período de al menos 5 años, para aumentar el bienestar de los animales de su explotación, siempre que esos compromisos no se limiten a las buenas prácticas corrientes en la cría de animales. La ayuda se abonará anualmente, basándose en los costes adicionales y el lucro cesante como consecuencia de los compromisos adquiridos, en una cuantía máxima anual de 500 euros por cabeza de ganado.

Para financiar estas medidas en toda la Unión Europea, se obtendrían 1.200 millones de euros anuales adicionales procedentes de la retención sobre las ayudas a las explotaciones que recibían en ese momento más de 5.000 euros de ayuda directa. De los fondos obtenidos gracias a esta retención, un 1% se destinaría a los Estados miembros en que se hayan obtenido dichos fondos. El importe correspondiente a los demás puntos porcentuales, se distribuiría entre los Estados miembros conforme a criterios sobre:

- superficie agraria,
- empleo agrario,
- P.I.B. per cápita en términos de poder adquisitivo.

Como punto de partida, se preveía que cada Estado miembro recibiera el 80%, como mínimo, de los fondos retenidos y las regiones ultraperiféricas (como Canarias) quedaban exentas de esa retención<sup>158</sup>.

Las posturas de los miembros de la Unión Europea para con la propuesta de reforma fueron variadas. Mientras España insistía en buscar alianzas para rechazarla, Dinamarca, Gran Bretaña, Holanda, Suecia y Austria estaban a favor y Francia la objetaba pero sin ofrecer la resistencia de las reformas anteriores. Aunque la postura francesa no era tan favorable como la de los otros miembros, se podía calificar como “intermedia”. Alemania, uno de los principales

---

<sup>158</sup> Para más detalles de la reforma ver “Reforma de la PAC y Desarrollo Rural” en Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Gobierno de España [en línea] <http://www.mapa.es/es/desarrollo/pags/reforma/reforma.htm>. [consulta 01 de marzo de 2011]

contribuyentes del presupuesto agrícola junto con Holanda y Gran Bretaña y máximo impulsor de la reforma, cuestionaba solo algunos aspectos de la misma y su postura favorable estaba ligada a su interés por avanzar hacia una agricultura mucho menos costosa y más ecologista y orientada hacia los consumidores<sup>159</sup>.

Francia, España, Italia e Irlanda, a través de sus cuestionamientos, habían logrado evitar la desvinculación total de la producción que pretendían la Comisión Europea y los principales contribuyentes del presupuesto, aunque sus gobiernos admitieron introducir ese principio solo en cierta proporción, algo que, de todos modos sería beneficioso para los países en desarrollo agrícolas, ya que cambiaría en parte el panorama a nivel internacional.

Es importante notar que los beneficios que España había obtenido con la aplicación de la PAC se debían, fundamentalmente, al hecho que los intereses de los productores españoles tradicionalmente habían coincidido con los de los franceses, sobre todo en los denominados productos continentales. Dada la naturaleza de Francia como gran potencia agraria de Europa y, dada la defensa que siempre realizó de esos productos continentales<sup>160</sup>, todo el interior de España se había beneficiado del liderazgo francés en la defensa de esas producciones, a las que se había sumado el aceite de oliva como uno de los grandes sectores favorecidos. Sin embargo, en esa nueva etapa de reforma, Francia parecía suavizar su tradicional postura inflexible sobre las subvenciones agrícolas abandonando esa línea contrarreformista, para adherir a una reforma más de tipo intermedia (Molinero, 2003).

De acuerdo a esto y así como en la Ronda Uruguay la mayor oposición a la eliminación de distorsiones había provenido de Francia, en el 2003 provenía de España, donde las organizaciones agrarias nacionales centraban sus críticas en el eje fundamental de la reforma -el desacoplamiento parcial de las ayudas agrarias- e ignorando de ese modo tanto los reclamos de los productores agrícolas de los

---

<sup>159</sup> Agricultura coherente (2003). *El País*, nota editorial. 27 de junio, Madrid.

<sup>160</sup> Los productos llamados continentales eran por ejemplo, cereales, remolacha, forrajeras, oleaginosas, proteaginosas, carne y leche de vacuno.

países en desarrollo como las nuevas regulaciones del comercio mundial negociadas en la OMC que imponían desconectar en alguna medida, pero con carácter necesario, las ayudas agrarias de la producción.

Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido con Francia en la Ronda Uruguay, la defensa de las distorsiones en España estaba limitada a las organizaciones agrarias y no se percibía la existencia de consensos entre éstas y el gobierno español, como había sucedido en Francia en aquellos años. Los comentarios del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación de España, Miguel Arias Cañete, son ilustrativos de esa falta de consensos, planteándole a las organizaciones agrarias si creían que España podía diseñar una política agraria exclusivamente en clave española y si consideraban que la pertenencia a la Unión Europea sólo implicaba derechos, como recibir importantes apoyos, y no conllevaba obligaciones correlativas, como asumir el cumplimiento de los acuerdos comerciales multilaterales que negociaba la Unión Europea (Arias Cañete, 2003).

Arias Cañete sostenía que una actitud responsable de las organizaciones, sería informar a los agricultores que representaban sobre las reglas del juego de una verdadera política agraria comunitaria acorde con los planteamientos de la OMC y prepararlos para adaptarse al nuevo marco jurídico, en lugar de formular planteamientos utópicos carentes de toda posibilidad de puesta en marcha, sea cual sea el color político del gobierno de cualquier país comunitario.

En función de lo anterior, podríamos afirmar que Arias Cañete planteó el proceso de reforma de la PAC de modo que permitiera mantener la agricultura en España acorde a las exigencias internacionales, tratando de establecer un modelo de Política Agraria Común que precisamente cumpliera con las exigencias de la OMC. Otra postura ante la reforma hubiera significado un gran riesgo para España si la Unión Europea hubiese finalmente cedido a las presiones del resto del mundo en Cancún.

En cuanto al balance que la reforma dejaba a los países en desarrollo agrícolas, puede argumentarse que, si bien ofrecía algunos cambios que podían predecir cierto éxito para las producciones de los países en desarrollo, no obstante, el conjunto de medidas propuestas, resultaban nuevamente insuficientes, dado que no incluían productos básicos fundamentales para los países en desarrollo, como era el caso del azúcar y del algodón y aquellos sectores afectados por la reforma seguían estando sometidos a mecanismos anticuados que distorsionaban el mercado, tales como las cuotas, el sostenimiento de los precios y las subvenciones a la exportación. Además, el acceso a los mercados –otro de los temas principales de las negociaciones agrícolas- seguía estando enormemente limitado<sup>161</sup>.

Si bien en la Unión Europea se han mostrado las posiciones más renuentes a una eliminación cierta y de corto plazo de distorsiones al agro, proliferaban con más frecuencia que en otros miembros de la OMC los discursos de líderes que hacían referencia a la necesidad de eliminar distorsiones al agro para ayudar a las producciones de los países más pobres y generar un comercio internacional mucho más justo. Por ejemplo, Arias Cañete se refirió a esto diciendo que “para que la Agenda para el Desarrollo de Doha sea un éxito es preciso que la UE y, por supuesto, otros países desarrollados, abran realmente sus mercados agrícolas y retiren paulatinamente los mecanismos políticos y normativos que distorsionan los precios, provocan una competencia desleal y penalizan la producción nacional de países menos desarrollados. A menos que se produzca un auténtico avance en la agricultura, la reunión ministerial de la OMC de Cancún que tendrá lugar en septiembre, será un fracaso” (Arias Cañete, 2003).

Sin embargo, todo parecía más retórica que realidad, dado que, en el 2003, los temas de Singapur parecían ocupar un lugar más destacado en la agenda de los miembros de la Unión Europea que las distorsiones al agro, por lo que parecían

---

<sup>161</sup> Van Paasschen Frits, (2003) “Los líderes políticos de Europa”, en *El País*, Madrid, 16 de agosto, <[http://www.elpais.com/articulo/opinion/lideres/politicos/Europa/elpepiopi/20030816elpepiopi\\_6/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/lideres/politicos/Europa/elpepiopi/20030816elpepiopi_6/Tes)> [consulta 02 de marzo de 2011].

dispuestos a ceder en unos a cambio de lograr el tratamiento favorable de los otros, aunque lo primero no era unánime.

Las bondades de los temas de Singapur estaban tan reafirmadas para los europeos que veían que ellos generarían mayor bienestar incluso a los países en desarrollo, por ejemplo a través del incentivo a nuevos flujos privados hacia dichos mercados. A pesar de ello, las organizaciones sociales del Norte y del Sur agrupadas en la coalición “Nuestro Mundo no está en venta” tenían una percepción totalmente diferente y argumentaban que la incorporación de esos nuevos temas a la ya sobrecargada agenda de la OMC empeoraría mucho más las negociaciones, a la vez que eran temas de interés solo para los países desarrollados y sus grandes empresas que miraban atentos los nuevos mercados.

En cuanto a las propuestas agrícolas que la Unión Europea llevaba a Cancún, las mismas iban adosadas no solo a los temas de Singapur sino también a la de los productos industriales, dado que proponían una reducción global de aranceles del 36%, lo cual se complementaba con ciertas medidas especiales para los países en desarrollo a quienes los países desarrollados les aplicarían aranceles 0 en ciertos tipos de productos preestablecidos.

Paralelamente a esto, proponían una mayor protección para productos agrícolas de calidad mediante las llamadas “denominaciones de origen” para los casos de bienes conocidos por el lugar de donde se extrajeron, cultivaron o elaboraron (caso del jamón de Parma o el queso Roquefort), lo cual estaba basado en la necesidad de otorgar una garantía de competitividad por la calidad a los agricultores.

En cuanto a las subvenciones a la exportación, proponían una reducción del 45%, eliminando solo algunas que consideraban “de interés” para los países en desarrollo, sin aclararse qué cantidad de productos ni de países en desarrollo podrían llegar a gozar de estos beneficios. Sin embargo, esta propuesta de reducción conllevaba una reciprocidad, desde el momento en que la Unión

Europea expresó como una manifestación de deseo, que dichas reducciones fueran acompañadas de medidas similares para las otras formas de ayuda a la exportación, tales como créditos a la exportación, ayuda alimentaria y prácticas desleales de empresas de comercialización estatales, expresando su aspiración de que los esfuerzos “no provengan únicamente de la Unión Europea”

En el discurso que realizara el Comisario de Comercio de la Unión Europea, Pascal Lamy, el 10 de septiembre de 2003 al inicio de la Conferencia Ministerial, expresó claramente la postura europea y no dejó pasar como inadvertidas las críticas que tanto ONGs como países en desarrollo realizaban contra Europa, a quienes consideraban como uno de los mayores responsables del problema de las distorsiones. Defendió el sistema multilateral de comercio y expresó su desacuerdo con quienes tildaban a la OMC de mera organización al servicio de la globalización. Colocó como ejemplo el acuerdo de medicamentos para demostrar que en la OMC no buscaban solo una liberalización de tipo “insensata” como habitualmente la llamaban los críticos del libre mercado y la globalización, aunque reconoció que aún quedaba mucho por trabajar para convertir a la OMC en una organización que antepusiera a las personas por sobre los mercados. Defendió un avance práctico de los temas de negociación más difíciles como la agricultura, los aranceles a productos industriales y los temas de Singapur. Con respecto a la agricultura, sostuvo que la Unión Europea había demostrado su interés en llegar a un acuerdo, tanto por las propuestas realizadas y consideradas como “ambiciosas”, como por el acuerdo que había logrado con Estados Unidos - al cual tanto se venían oponiendo los miembros del G-20-. Se refirió a la necesidad de no reproducir en Cancún los enfrentamientos Norte-Sur de la década del '70 y '80, para lo cual hizo un listado de la cantidad de temas donde la Unión Europea había logrado consensos con muchos países del Sur (el caso de indicaciones geográficas, donde la Unión Europea había mantenido puntos de vista similar a la India, o el de la divulgación del origen de los recursos genéticos, donde los proponentes eran la India, Brasil y China y contaban con el apoyo de la Unión Europea, o el caso del examen del mecanismo de solución de diferencias,

donde la Unión Europea, Costa Rica y Jamaica estaban de acuerdo en la necesidad de aumentar los derechos de los terceros). Pascal Lamy sintetizó la posición de la Unión Europea como de “apertura”, expresando su voluntad de atender las preocupaciones de otros en cuanto al contenido de las negociaciones, así como su disposición a hacer esfuerzos complementarios para llegar a un acuerdo<sup>162</sup>.

Sin embargo (Francia, país que más ayudas recibía de la PAC), a través del discurso de su Ministro delegado de Comercio Exterior, François Loos, fue mucho más cauto que el Comisario de Comercio Pascal Lamy al referirse a la liberalización agrícola, dado que defendió una apertura limitada solo a un grupo de países, específicamente los africanos, sin hacer mención de los demás países en desarrollo que sufrían con las distorsiones. En su discurso sostuvo que “el África Subsahariana seguía siendo la gran olvidada en el comercio internacional y por ese motivo, Francia proponía establecer un trato comercial privilegiado en favor de dicha región, siendo su objetivo ayudar a esos países a mantener y diversificar su agricultura, exportar más favorablemente sus productos y atenuar las fluctuaciones de precios de las materias primas que desestabilizaban sus economías”<sup>163</sup>. No obstante, igualmente esta denominada “ayuda al desarrollo” para África no estaba exenta de reciprocidades: la liberalización del comercio debía plantearse teniendo en cuenta el medio ambiente y los temas de Singapur, además de referirse a la necesidad de protección agrícola a través de las indicaciones geográficas.

España, segundo país que más ayuda recibía de la PAC después de Francia, hizo una declaración donde mostró una postura similar a la francesa. Defendió el acuerdo entre la Unión Europea y Estados Unidos, la liberalización agrícola selectiva por regiones o grupos de países y subordinó las negociaciones agrícolas

---

<sup>162</sup> Declaración del Sr. Pascal Lamy Comisario de Comercio de la Unión Europea durante la Conferencia Ministerial de Cancún. Quinto período de sesiones, Cancún, 10 - 14 de septiembre de 2003, 1º día de la Conferencia Ministerial. En documento WT/MIN(03)/ST/5, 10 de septiembre de 2003.

<sup>163</sup> Declaración del Excmo. Sr. François Loos, Ministro Delegado de Comercio Exterior durante la Conferencia Ministerial de Cancún. Quinto período de sesiones, Cancún, 10 - 14 de septiembre de 2003. WT/MIN(03)/ST/8, 10 de septiembre de 2003.

a las preocupaciones no comerciales, al medio ambiente y a la preservación de la competencia leal a los productos de calidad protegidos por indicaciones geográficas<sup>164</sup>.

Otro defensor de la agricultura comunitaria era Grecia, quien se refirió a la agricultura como un sector clave de las negociaciones. Consideró la decisión reciente de la Unión Europea sobre la reforma de la Política Agrícola Común como una contribución valiosa a las negociaciones de la OMC, mientras que la propuesta conjunta de la Unión Europea y Estados Unidos ofrecía una base acorde con la realidad para llegar a un acuerdo marco para establecer modalidades amplias para los compromisos en la agricultura. Como un modo de justificar las distorsiones, reconocía el carácter multifuncional de la agricultura. En ese sentido, consideraba indispensable retener un nivel adecuado de flexibilidad, así como los instrumentos necesarios para contemplar esas preocupaciones, entre los cuales consideraba como fundamental el apoyo interno. Al igual que los otros oradores, un signo evidente del proteccionismo agrícola fue la defensa de las indicaciones geográficas, la cual era considerada como una cuestión muy importante relacionada con los intereses de los consumidores y el desarrollo sostenible de las zonas rurales, en función de lo cual declaró el apoyo pleno a una “sólida protección a todos los productos, el establecimiento de un sistema multilateral eficaz y jurídicamente vinculante para los vinos y las bebidas espirituosas y la protección de las indicaciones geográficas, tema que consideraba que hasta el momento había sido objeto de uso indebido y cuyas negociaciones estaban muy retrasadas”<sup>165</sup>.

En cuanto a Alemania, si bien este país no se encontraba entre los principales defensores de las distorsiones, mostró una postura que se inclinaba a mantener el sistema de subsidios según la última reforma de la PAC, aunque lo novedoso de

---

<sup>164</sup> Para más detalles ver la Declaración de Rodrigo de Rato y Figaredo, Vicepresidente primero y Ministro de Economía de España. Conferencia Ministerial. Quinto período de sesiones, Cancún, 10 - 14 de setiembre de 2003, WT/MIN(03)/ST/13, 10 de setiembre de 2003.

<sup>165</sup> Declaración del Excmo. Sr. Georgios Zantias, Secretario General del Ministerio de Economía y Finanzas. Conferencia Ministerial, Quinto período de sesiones, Cancún, 10 - 14 de setiembre de 2003. WT/MIN(03)/ST/40 11 de setiembre de 2003.

su discurso era su aseveración de que la eliminación de distorsiones no necesariamente generaría un comercio más justo para los países en desarrollo, sino que solo implicaría grandes beneficios si se tomaban en cuenta ciertas consideraciones, como la combinación con ayuda técnica o educativa que les permitiera aumentar su procesamiento. La Secretaria de Agricultura alemana, Renate Künast, defendió el derecho de Alemania y de la Unión Europea de proteger a sus agricultores sosteniendo que "como ministros alemanes o europeos tenemos que asegurarnos que después de todo sigamos teniendo una agricultura en Europa [...] una apertura total no se traduce necesariamente en un comercio más justo y los acuerdos en la OMC no son suficientes por sí mismos para mejorar el acceso a los mercados de los países en desarrollo (Hernandez, 2003a).

Todos estos discursos mostraban que una eliminación profunda de distorsiones, no era una pretensión de los países comunitarios y que, en cualquier caso, toda medida que se aproximara a una reducción, estaba orientada solo a aquellos países menos adelantados que no pertenecían precisamente al grupo de productores agrícolas eficientes, a la vez de estar supeditada a la reciprocidad.

Si bien la agricultura era un tema candente para Europa, los temas de principal interés eran los de Singapur y la liberalización de los mercados de manufacturas y servicios. Ambos se encontraban potenciados por las posibilidades de *trade-offs* en la agenda de Cancún con agricultura. En bienes manufacturados, Europa buscaba que los países en desarrollo redujeran sus aranceles que en promedio eran del 12%, de modo de aprovechar sus vastos y crecientes mercados domésticos. Los mercados como los de India, China, Brasil, Sudáfrica, Egipto o Tailandia mostraban un gran potencial de crecimiento, por lo que los convertía en atractivo para las exportaciones intensivas en trabajo calificado y alta tecnología propia de los países desarrollados. Sobre los servicios, se trataba también de un sector de gran crecimiento en los países desarrollados, por lo cual existía un interés profundo en expandirlos al resto del mundo y la liberalización era una condición indispensable para lograr ese objetivo.

## Capítulo VI

### Las estrategias de negociación en Cancún

En este capítulo se realiza una explicación de la importancia de la conformación de coaliciones como estrategia de negociación para aumentar la influencia en las negociaciones comerciales multilaterales, para luego describir las estrategias de negociación utilizadas en la Conferencia Ministerial de Cancún por Estados Unidos, por la Unión Europea y por el G-20.

#### 6.1. La conformación de coaliciones como estrategia de negociación.

Si se considera que el poder de negociación en el contexto de una negociación de comercio tiene los cuatro orígenes mencionados por Drahos y detallados en la introducción de este trabajo, puede afirmarse que difícilmente un solo país en desarrollo pueda obtenerlos dentro de los plazos requeridos para concluir exitosamente la Ronda Doha (Drahos, 2003:82).

La existencia de un mercado grande es un requisito al que solo se puede acceder a través de la consolidación de alianzas, dado que salvo excepciones, los mercados de los países en desarrollo considerados aisladamente no tienen el suficiente peso en términos de comercio para los países desarrollados. Algo similar sucede con las redes de inteligencia comercial y con la capacidad de lograr adhesiones de otros actores. Por lo tanto, la consolidación de alianzas es un aspecto vital en las negociaciones multilaterales como las de la OMC, dado el número tan amplio de países con intereses que pueden llegar a ser sumamente divergentes en determinadas cuestiones y las diferencias de grado de poder de negociación comercial existente entre ellos, desde el momento en que las alianzas posibilitarían realizar una complementación de esas fuentes y así mejorar la influencia.

En los últimos años, los gobiernos de muchos países del Sur han tomado plena conciencia de que el régimen internacional de comercio no favorecía especialmente sus intereses, por lo que la búsqueda de alternativas se ha ido intensificando<sup>166</sup>. El accionar colectivo según temas o en determinados foros ha demostrado efectos enteramente positivos para los Estados más débiles, sobre todo en momentos en que existía una estructura de alianza organizada que permitía generar esas redes de inteligencia comercial que es considerada por Drahos como una fuente importante del poder de negociación.

En el caso de las negociaciones comerciales realizadas en el seno del GATT y después de la OMC, el número de coaliciones que se fueron gestando durante las deliberaciones ha ido en aumento, aunque no todas alcanzaron algún grado de organización formal y permanencia como fue el caso del Grupo Cairns para la defensa agrícola.

Según la misma OMC señala, "algunas de las negociaciones más difíciles han requerido conversaciones entre los cuatro, cinco o seis miembros *más importantes* para superar inicialmente los obstáculos", tal es el caso de Estados Unidos, Canadá, Japón y la Unión Europea. Sin embargo, desde la Ronda Doha se han ido incorporando otros estados que, en nombre de algún grupo de países sobre todo en vías de desarrollo, buscaron liderar con su voz el tratamiento de determinadas cuestiones, tal fue el caso de Brasil e India. La formación de grupos se fue haciendo cada vez más frecuente y en algunos casos un país llegaba a formar parte de más de una agrupación dependiendo del tema en cuestión. Otros países actuaban aisladamente para algunos asuntos y dentro de agrupaciones para otros,

---

<sup>166</sup> En referencia a esto, ya en 1977 Keohane y Nye señalaban que el régimen internacional de comercio establecido con la creación del GATT en 1947, había sido eficaz durante casi tres décadas, ya que después, particularmente a partir de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo –UNCTAD– de 1964, estuvo marcado por los esfuerzos parcialmente exitosos de los países menos desarrollados en alterar ese régimen. A mediados de la década del '70, las demandas de los países menos desarrollados de un Nuevo Orden Económico Internacional involucraron pugnas sobre qué regímenes internacionales debieran gobernar el comercio de materias primas y manufacturas, así como también la inversión extranjera (Keohane & Nye, 1989:37)

tal es el caso de Japón que actuó como miembro del grupo G-10 en la esfera de la agricultura o en modo individual para la mayoría de otros temas<sup>167</sup>.

Desde 2001, una característica que fueron adquiriendo las negociaciones estuvo relacionada con el surgimiento de nuevos y adicionales liderazgos, fuera de los tradicionales como Estados Unidos o la Unión Europea, tal fue el caso citado de Brasil o India o el caso de Australia liderando el Grupo Cairns, dando lugar a reuniones para tratar de desbloquear las negociaciones, especialmente sobre la agricultura.

Según indica la OMC, a estos países se les ha llamado “la nueva Cuadrilateral”, las “Cuatro/Cinco Partes Interesadas”, el “Quinteto” y el “G-6”. En las negociaciones sobre la agricultura, las agrupaciones en coaliciones han sido numerosas y dinámicas. Más de 20 coaliciones han presentado propuestas o han negociado con posiciones comunes. Este número creciente en las que participaban países en desarrollo, reflejaba la distribución más amplia del poder de negociación en la OMC. El G-20 es la coalición que se considera políticamente simbólica de este cambio, aunque existen también otros grupos que se superponen, como el G-90, que incluye a países que a su vez están agrupados en el grupo ACP (África, Caribe, Pacífico), la Unión Africana y Países Menos Adelantados.

La OMC también señala que la creación de coaliciones es en parte el resultado lógico de la integración económica, si se considera que en todo el mundo proliferan las uniones aduaneras, las zonas de libre comercio y los mercados comunes. Lo anterior implica que los países en desarrollo, buscan cada vez más agruparse con diferentes fines, aunque parece existir un objetivo amplio que atraviesa transversalmente a todas las coaliciones y que es el logro de mayor poder de negociación.

En función de lo anterior, las coaliciones se constituyen en una estrategia para que los países más pequeños tengan una posición negociadora más fuerte frente a sus

---

<sup>167</sup> Organización Mundial de Comercio -OMC-, Negociaciones sobre agricultura: Información General. Países, alianzas y propuestas, en <[www.wto.org](http://www.wto.org)>

interlocutores comerciales más grandes en la OMC, así como de asegurar que sus intereses estén efectivamente representados cuando se celebran consultas entre grupos más reducidos o, como comúnmente se denominan, reuniones de Sala Verde<sup>168</sup>.

Algunas veces, cuando los grupos de países adoptan posiciones comunes, es más fácil lograr un consenso. Otras veces los grupos se constituyen específicamente para llegar a una fórmula de transacción y superar una situación de estancamiento, más que para mantenerse firmes en una posición común. Pero no existen reglas firmes y rigurosas con respecto a los efectos de las agrupaciones en la OMC. Prácticamente la totalidad de los miembros de la OMC pertenecen a grupos establecidos en función de vínculos geográficos, posiciones comunes en las negociaciones o ambas cosas. Cada grupo elige a un coordinador para que lo represente; éste informa posteriormente al grupo de lo ocurrido en las reuniones y analiza la posible evolución de las posiciones del grupo. En las reuniones propiamente dichas, el coordinador expone los pareceres de los miembros e indica en qué aspectos y de qué manera puede evolucionar la posición común en el curso de las negociaciones<sup>169</sup>.

Históricamente, el poder de negociación en las rondas multilaterales del GATT y de la OMC se ha caracterizado por estar distribuido desigualmente entre países desarrollados y países en desarrollo. Esto se ha observado tanto durante el desarrollo de las negociaciones en sí como en los resultados de cada encuentro. Incluso en la Ronda Uruguay, que es donde se dio un tratamiento más profundo a los temas prioritarios para los países en desarrollo, el poder de negociación desigual resurgía en cada encuentro (desde que el fuerte interés de Estados Unidos

---

<sup>168</sup> La “Sala Verde” es una expresión tomada del nombre informal de la sala de conferencias del Director General. Se utiliza para referirse a reuniones de 20 a 40 delegaciones, generalmente a nivel de jefes de delegación. Esas reuniones pueden celebrarse en otro lugar, por ejemplo en Conferencias Ministeriales, y lo mismo puede convocarlas el ministro que preside la conferencia que el Director General. Los presidentes de los comités que negocian temas individuales también pueden organizar consultas similares de grupos más pequeños, aunque la expresión Sala Verde no suele utilizarse en esos casos.

<sup>169</sup> Organización Mundial de Comercio “Estructura de la reunión de julio” [en línea] Disponible en < [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dda\\_s/meet08\\_org\\_s.doc](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/meet08_org_s.doc) > [consulta 23 de agosto de 2011]

en tratar las distorsiones agrícolas contribuyó a lograr el tratamiento del tema, hasta que la puesta en práctica de sus resultados no fue totalmente como se había acordado).

Sin embargo, algunos factores hacen referencia a un cambio en las estrategias de negociación de los países en desarrollo defensores del comercio agrícola sin distorsiones. El primero fue el que comenzó a gestarse en la Ronda Uruguay con la constitución del Grupo Cairns, agrupación que se caracterizó por poseer una organización, inteligencia comercial y objetivos claramente definidos orientados al aumento del poder de negociación. Ese cambio de dinámica, permitió a los países productores agrícolas en desarrollo como Argentina, obtener algunos logros sobre agricultura que no hubieran obtenido actuando independientemente, por lo que esta agrupación sirvió de modelo para otras posteriores. El segundo factor, fue que varios países en desarrollo como Brasil, India o China habían modificado la dinámica de la toma de decisiones en las negociaciones comerciales multilaterales, con posiciones que dejaban vislumbrar una orientación mucho más ofensiva sobre los intereses que se consideraban legítimos del sur, modificación que sería más visible desde la Ronda Doha y fundamentalmente desde la Reunión Ministerial de Cancún cuando se constituye el G-20.

Según señala Da Motta Veiga, el cambio en la estrategia de negociación de Brasil ha sido impulsado no sólo por la dinámica interna de las negociaciones agrícolas en la Organización Mundial del Comercio, sino también por un cambio más amplio en las políticas económicas exteriores del país y especialmente en su estrategia de negociaciones comerciales con una visión donde el eje norte-sur adquirió una creciente relevancia (Da Motta Veiga, 2004:2).

Peter Drahos divide los grupos que operan dentro de la OMC en tres amplias categorías, las cuales utilizaremos para ubicar a las actuales agrupaciones de la Ronda Doha. La primera categoría se refiere a los *grupos de cooperación que fluyen de arreglos regionales* o de agrupaciones que existen fuera de la OMC (grupos regionales). La más grande de las agrupaciones formales de este tipo es

la Unión Europea (cuya denominación oficial a efectos de la organización multilateral es, por razones jurídicas, las “Comunidades Europeas”) y sus veintisiete Estados miembros. Se trata de un modelo institucionalmente unánime, donde los Estados miembros coordinan su posición en Bruselas y en Ginebra, pero sólo la Comisión Europea habla en nombre de la Unión Europea en casi todas las reuniones de la OMC. La Unión Europea es Miembro de la OMC por derecho propio, como lo son también cada uno de sus Estados miembros, representando a un total de 28 miembros.

También dentro de esta tipología aunque con un grado de integración económica menor está el caso de los países miembros de la OMC que forman parte de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental -ASEAN-<sup>170</sup>. Aunque como agrupación regional tienen un grado de integración económica menor que la Unión Europea, tienen muchos intereses comerciales comunes y pueden con frecuencia coordinar sus posiciones y hablar por medio de un solo portavoz. La función de portavoz es rotativa entre los miembros de la ASEAN y puede ser compartida según el tema que se examine. El caso del MERCOSUR<sup>171</sup>, tiene una organización similar.

Otras iniciativas de integración económica regional o grupos regionales más recientes no han alcanzado aún la etapa en que sus componentes tengan con frecuencia un solo portavoz en las cuestiones tratadas en el marco de la OMC. Cabe citar como ejemplo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN (Canadá, Estados Unidos y México). También pueden ingresar en esta tipología el Grupo Africano, agrupación que en ocasiones hace declaraciones conjuntas y ha jugado un rol importante en las reuniones sobre los ADPIC<sup>172</sup> en el 2001, o el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico -ACP-, los cuales

---

<sup>170</sup> Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, Tailandia, Singapur y Viet Nam. El miembro restante de la ASEAN, Laos ha solicitado la adhesión a la OMC.

<sup>171</sup> Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, con Bolivia y Chile, Colombia, Ecuador y Perú como miembros asociados

<sup>172</sup> Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC o, en inglés, TRIPS)

desean obtener un trato especial de rebajas menores en barreras que la aplicada por los países más desarrollados.

Otro tipo de agrupamiento son aquellas *uniones en respuesta a temas particulares*, tales como comercio agrícola, servicios, indicaciones geográficas o acceso a medicamentos. Pueden ser formales e informales y su característica es que se unen alrededor del tratamiento de determinados temas, aunque sus miembros pueden ser parte de otras agrupaciones según las cuestiones a negociar.

Las coaliciones de este tipo son para Drahos uniones por conveniencia que trascienden las regiones y tipos de economías y varían en términos de duración y formalidad, pudiendo ser sectoriales o por temas (Drahos, 2003:89).

El grupo Cairns es un ejemplo de este último tipo. El hecho de este grupo se haya mantenido activo desde 1986 y que en la Ronda Uruguay se hubiera convertido en una tercera fuerza en las conversaciones sobre la agricultura, indica sus cualidades como coalición. Sus miembros, aunque diversos, tienen un objetivo común (que la agricultura debe liberalizarse) y una opinión común (que carecen de recursos para competir con países más grandes en la esfera de las subvenciones internas y las subvenciones a la exportación).

Otros ejemplos de este tipo de grupo podemos encontrarlos en los siguientes casos:

*G-33*: es un grupo de más de 40 países en desarrollo preocupados por el efecto que la liberalización pueda tener sobre los pequeños agricultores. Se agruparon para proteger la agricultura como sector vital para su desarrollo rural, su seguridad alimentaria y el sostén de la vida campesina. Se formó principalmente por países africanos y asiáticos, aunque también existieron algunos latinoamericanos. El interés que los unía era la defensa de los pequeños campesinos y granjas familiares que constituían la mayoría en sus respectivas poblaciones. Además de diversos países africanos, el G-33 contaba entre sus filas con países como China, Filipinas, India e Indonesia en Asia, y Cuba, Jamaica y Venezuela en América

Latina y el Caribe. Como señalaba Keet, la relevancia de la alianza radicaba en que su principal preocupación no giraba en torno a la liberalización del comercio agrario, como sería el caso del G-20, sino en su derecho a evitar que las exportaciones agrícolas del Norte y el fenómeno de *dumping* que las caracterizaban perjudicaran a millones de pequeños productores agrícolas. En las negociaciones de la OMC, defendieron su derecho a utilizar medidas especiales de salvaguardia para promover y proteger los productos claves que identificaban como especiales, así como a sus pequeños productores, frente al aumento de las importaciones y/o a la caída de los precios. Así, a pesar de cooperar con el G-20 (y solaparse en algunos casos con éste), el G-33 mantuvo una identidad separada y unas demandas más específicas (Keet, 2006:16).

Con Indonesia como líder del grupo han presentado propuestas sobre tratamientos diferenciales y sobre la designación de productos especiales. Sostuvieron también que los países más pobres que ya habían realizado rebajas arancelarias tenían muy poca capacidad de soportar más recortes sin dañar sus economías rurales.

*G-90*: grupo compuesto por la Unión Africana (UA con Mauricio a la cabeza), los países del grupo África, Caribe y Pacífico (ACP encabezados por Jamaica y Botswana) y el grupo de países menos desarrollados (PMA encabezados por Bangladesh y Senegal). Algunos de estos países también formaban parte del G-20 (Nigeria y Tanzania) o del G-33 (Kenia). Su principal preocupación se relacionaba con el impacto que la Ronda Doha podría causar en materia de erosión de preferencias aduaneras, pérdidas de ingresos e imposición de nuevas cargas legales y administrativas. Demandaban por un Trato Especial y Diferenciado en función de su condición de grupo formado por países con menor desarrollo y se opusieron a los temas de Singapur en la Reunión Ministerial de Cancún. También apoyaron a los países africanos productores de algodón y algunos de sus reclamos fueron tomados también por el G-20. Según señalaba Keet, en Cancún el G-90 adoptó un novedoso mecanismo para evitar que los grandes jugadores los dividieran como había sucedido en reuniones anteriores, el cual consistía en que ningún miembro podía establecer compromiso alguno sin

antes informar al resto del grupo o grupos, incluso si algún miembro era invitado a las reuniones más pequeñas de la OMC como representante de algunos de dichos grupos (Keet, 2006:17).

*C-4*: grupo integrado por cuatro países productores de algodón –Benin, Burkina Faso, Chad y Malí- que solicita la eliminación de los subsidios al algodón que imponían los miembros desarrollados, fundamentalmente Estados Unidos. Si bien la Unión Europea también subsidiaba, su producción era mucho menor por lo que causa menos impacto.

*G-10*: también llamados “amigos de la multifuncionalidad”. Grupo compuesto por nuevo miembros (eran diez con Bulgaria que más tarde se alejó). Lo integran países desarrollados como Japón, Suiza y Noruega y otros que, como Corea del Sur, Taiwán, Israel, Islandia, Liechtenstein y Mauricio, buscaban mantener alta la protección en sectores agrícolas sensibles y apoyaban a la Unión Europea en este tipo de protección, aunque justificaban la misma en cuestiones no comerciales (*non trade concerns*). La mayoría de los países de este grupo tienen una protección más alta que la de la Unión Europea, pero como sus producciones son mucho más bajas no producen el mismo efecto mundial.

*G-20*: grupo de países en vías de desarrollo surgido a partir de la Conferencia Ministerial de Cancún con el objetivo de generar espacios de discusión sobre los temas agrícolas. Sobre este grupo me referiré detalladamente más adelante.

Finalmente, la tercera categoría mencionada por Drahos se refiere a aquellos grupos que forman su identidad desde la categorización de un régimen internacional. Por ejemplo las Naciones Unidas designan a algunos países como *Menos Adelantados* y otros como *Subdesarrollados* y esta categorización es reconocida en varios acuerdos de la OMC y constituyen la base de la actividad de varios grupos dentro de la organización, aunque muchos de sus miembros suelen tener membresía también en otros grupos que están unidos por temas o sectores (Drahos, 2003:89).

Dentro de esta tipología se pueden mencionar los siguientes:

*Economías pequeñas y vulnerables:* algunos de sus miembros también forman parte del G-33 y en ocasiones logran dividir a estos últimos cuando algunos de sus integrantes aceptan las elasticidades que les ofrecen los países desarrollados a cambio de eliminar los productos especiales de su agenda.

*Países menos adelantados (PMA):* Los miembros de este grupo disponen de tratamiento preferencial en el acceso a mercados de países desarrollados para algunos de sus productos, tienen como preocupación fundamental que la reducción de barreras comerciales de estos últimos países erosione las ventajas de que hasta el momento disponen. A algunos de sus miembros también les preocupa que una disminución de subsidios a la agricultura eleve el precio internacional de los alimentos y por tanto los coloque frente a dificultades en sus importaciones, dado que son economías importadoras netas de estos bienes. El reglamento del Consejo de la Unión Europea 416/2000 llamado “*Everything but arms*” o EBA otorgó libre acceso de restricciones cuantitativas para las importaciones de todos los productos de los países menos adelantados salvo armas y municiones. Además fueron establecidos regímenes diferenciales para la importación de bananas, azúcar y arroz.

Sin lugar a dudas, todas estas agrupaciones han tenido como objetivo que la participación de sus miembros en las negociaciones multilaterales de la OMC sea más efectiva, aunque para ello algunas se conformaban con una lógica exclusivamente defensiva, mientras que otras lo hacían con una lógica ofensiva y demandante, donde los cuestionamientos eran mucho más intensos. Campolina de Oliveira Soares señaló que “antes de Cancún (y por tanto antes de la creación del G-20), las alianzas en las negociaciones agrícolas se generaban según una lógica que agrupaba, por un lado, a los países con una agenda proteccionista (por ejemplo los casos de la Unión Europea y la India) y por otro lado, a países liberalizantes como los del grupo Cairns y Estados Unidos. Esa lógica fue alterada con la creación del G-20, que enfrentó a países en desarrollo con países

desarrollados en lugar de enfrentar a países proteccionistas con países liberalizantes” (Campolina de Oliveria Soares, 2004:132)

## 6.2. El G-20 y su propuesta en Cancún

En agosto de 2003 nació el G-20 como respuesta a un objetivo específico y a otro más amplio. Por el lado del primero, los integrantes del G-20 buscaban enfrentar el consenso logrado entre Estados Unidos y la Unión Europea en la cuestión agrícola, tema bajo el cual se enrolaron sus reclamos. Por el lado del objetivo más amplio, los integrantes del G-20 coincidían en que, para llevar adelante el objetivo anterior, era necesario disminuir las asimetrías existentes en las negociaciones comerciales multilaterales de la OMC, ya que solo así podría lograrse incorporar la dimensión del desarrollo en las negociaciones y esto permitiría otorgarle una atención adecuada y prioritaria a los intereses del desarrollo, entre los que la agricultura era una cuestión fundamental. Este último objetivo, estaba relacionado con un cambio permanente en la dinámica de las negociaciones en la OMC, donde los gobiernos del Sur se habían propuesto unir fuerzas para avanzar hacia condiciones más equitativas en el comercio internacional y hacia relaciones de poder más simétricas en esas negociaciones comerciales multilaterales. Una vez que esto se lograra, sería factible tratar los temas de interés de los países en desarrollo como la agricultura y muchos otros. Como señalaba Lechini, “la idea de renovar la cooperación Sur-Sur había reaparecido en las agendas de algunos estados [...] Se estaba desarrollando una nueva cooperación selectiva posible en términos de actores y temas” (Lechini, 2006:314)

En función de esos objetivos, la conformación del G-20 fue rápida y estuvo facilitada por el antecedente del foro de diálogo IBSA o Grupo de los Tres (G-3) que Brasil había comenzado a gestar con India y Sudáfrica y que se había formalizado oficialmente con la Declaración de Brasilia el 6 de junio de 2003<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> La iniciativa había partido del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, como parte de su estrategia para fortalecer la cooperación entre los países en desarrollo y del Tercer Mundo. Se originó en Brasilia en junio de 2003 en una reunión mantenida entre los ministros de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, de Sudáfrica, Nkosazana Dlamini-Zuma y de India, Yashwant

Lechini también indicó que el gobierno de Brasil había incluido a Sudáfrica en una estrategia trilateral más amplia que incluía también a India (Lechini, 2006:333).

Esta dinámica de la política externa de Brasil se insertaba en el cambio en el eje de su política comercial externa, caracterizada por una profundización de la orientación hacia el Sur, según los lineamientos del Presidente Luiz Inacio Lula Da Silva.

Como se mencionara más arriba, la idea de la conformación del G-20 se había gestado en el MERCOSUR en mayo de 2003, cuando el Vicecanciller de Brasil, Samuel Pinheiro Guimaraes y el Secretario de Comercio Internacional de Argentina, Martín Redrado, convocaron a los embajadores ante la OMC para que, junto a los equipos técnicos de ambos países, trabajaran en la búsqueda de posiciones comunes en todos los temas de negociación, en particular, la agricultura y generar un equilibrio de fuerzas. Según comentaba Martín Redrado, el trabajo conjunto resultó tan productivo que, cuando los Estados Unidos y la Unión Europea presentaron el 13 de agosto el documento conjunto, ellos ya tenían un acuerdo básico respecto de cómo enfrentar las distorsiones en los tres pilares de la negociación: subvenciones a las exportaciones, subsidios a la producción y aranceles. Fue entonces cuando surgió la necesidad de contar con una masa crítica de países que permitiera discutir de igual a igual el futuro del comercio mundial (Redrado, 2003).

El Grupo Cairns, si bien era un grupo ofensivo en el tema agrícola, se había mostrado más dispuesto a considerar la propuesta conjunta Estados Unidos-Unión Europea, por lo que, a los ojos de muchos de sus miembros, no se convertía en el canal que traducía sus demandas. Brasil consideraba que ese grupo no contaba

---

Sinha. El objetivo del G 3 era estrechar la cooperación trilateral, estimular los intercambios comerciales y unificar sus posiciones en los foros internacionales. En ocasión de la reunión y mostrando su anhelo de anexión de China y Rusia el canciller Amorin dijo "No tenemos ningún inconveniente en que este G-3 pueda convertirse en un G-5". Véase *El País digital*, viernes 6 de junio de 2003. Año 85 N° 29390 Internet Año 8 - N° 2500. Montevideo – Uruguay. Disponible en [http://www.elpais.com.uy/03/06/06/ultmo\\_44170.asp](http://www.elpais.com.uy/03/06/06/ultmo_44170.asp). [consulta 10 de febrero de 2010].

con las condiciones para enfrentar la propuesta conjunta y ya no era funcional a esa nueva dinámica de la política económica externa brasileña. Brasil entonces invitó a Sudáfrica, a India y éste país a China y en pocos días fueron 20 países –de allí el nombre G-20- que con la incorporación -ya durante la Conferencia Ministerial de Cancún- de Egipto y de Turquía, se transformó en el G-22.

Como señalaba De Souza, “la India, Brasil y Sudáfrica tenían un rol destacado en sus respectivas regiones y contaban con una creciente influencia internacional” (De Souza, 2007:36). Esto creaba las condiciones para la conformación de una agrupación que persiguiera la generación de un nuevo equilibrio de fuerzas en las negociaciones comerciales multilaterales. En particular con los países africanos, Brasil había adoptado desde varios años antes a la creación del G-20, una estrategia de profundización de lazos y relaciones, especialmente con Sudáfrica, donde “la gestión de Cardoso y Lampreia había sentado las bases de una relación a la cual el nuevo presidente Lula y su canciller Amorim darían continuidad, profundizándola y ampliándola” (Lechini, 2006:329)

Para atraer la membresía de la India y de otros países que no eran agroexportadores por excelencia, los productores y exportadores agrícolas redujeron sus aspiraciones de acceso a mercados y le otorgaron al Trato Especial y Diferenciado un lugar destacado dentro de la agenda del G-20. En estos intercambios, podemos observar un rasgo propio de la política comercial externa de Brasil, donde la postura negociadora en los *trade-offs* de agricultura por otros temas fue un rasgo distintivo que reflejaba el peso que las exportaciones agrícolas tenían en la política económica del momento<sup>174</sup>. Según señala Campolina de Oliveira Soares, “ese agregado de temas al mandato tradicional es significativa en el caso de Brasil, dado que presenta oportunidades para la agricultura familiar de profundizar su influencia en la política comercial agrícola brasileña, además de fortalecer la defensa de las políticas domésticas de desarrollo rural” (Campolina de Oliveira Soares, 2004:133)

---

<sup>174</sup> “Brasil en la OMC y perspectivas de bloqueo del acuerdo de Hong Kong” REBRIP –Red Brasileira por la Integración de los Pueblos-, 2006, Río de Janeiro.

De este modo, Argentina, Brasil e India elaboraron el 20 de agosto un texto alternativo a la propuesta conjunta Estados Unidos-Unión Europea denominada Job(03)162, a la que se sumaron como copatrocinadores Bolivia, China, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela. Dicha propuesta fue presentada y atrajo el apoyo de otros países en desarrollo y menos adelantados y de otras coaliciones. Según la Red Brasileña por la integración de los pueblos –REBRIP-, la creación del G-20 fue el resultado de tres factores: el primero se relacionaba con la falta de disposición del Grupo Cairns para combatir la propuesta conjunta, el segundo con la disposición del gobierno de Luiz Inácio Lula Da Silva de buscar una nueva alianza y de enfrentar de forma más directa a Estados Unidos y la Unión Europea en la búsqueda de la liberalización agrícola, y el tercero con la capacidad de formulación de propuestas técnicas del grupo, clave para confirmar su carácter pragmático.

El G-20 actuó como una coalición de países en desarrollo para defender el cumplimiento, de forma ambiciosa, de los tres pilares del mandato agrícola de la Ronda Doha, los cuales eran, acceso a los mercados (reducción de aranceles), eliminación de subsidios a la exportación y reducción del apoyo interno (normalmente a la producción) y estuvo esencialmente enfocado en los temas agrícolas. Si bien el agrupamiento giró desde un principio en torno a las posiciones de Brasil, Argentina, India, China y Sudáfrica, fue incorporando a países de todos los continentes así como demandas de cada uno de éstos a fin de incorporarlos a la coalición.

El G-20 en su conjunto representaba el 60% de la población rural, el 21% de la producción agrícola, el 26% de las exportaciones y 18% de las importaciones mundiales. Si bien entre sus miembros existían diferencias en cuanto a la participación en la producción y exportación agrícola, todos estaban de acuerdo en los efectos distorsivos de los subsidios y en su necesidad de reducción, así como que el cumplimiento del mandato agrícola de Doha era esencial para garantizar un tratamiento adecuado a las dimensiones del desarrollo.

El G-20 adoptó una posición común que circuló como documento oficial de la OMC antes y durante Cancún<sup>175</sup>, llegando a consolidarse como un interlocutor fundamental y reconocido durante las deliberaciones agrícolas. Si bien su composición era heterogénea, era geográficamente equilibrada, con nueve países latinoamericanos, seis asiáticos y cinco africanos. Según la Secretaría permanente del SELA, los Estados Miembros de la organización representaban dos tercios de los países del grupo [...]. Visto de otra manera el G-20 es una coalición que agrupa a la Comunidad Andina, todo el MERCOSUR, tres quintas partes del Mercado Común Centroamericano y otros tres países latinoamericanos (Chile, Cuba y México), así como otros siete socios en Asia, Africa y el Medio Oriente<sup>176</sup>. América Latina contribuyó originalmente con el G-20 aportando 13 países, siendo que 8 de ellos eran miembros también del Grupo Cairns. Sin embargo y según se detalla en el apartado siguiente, algunos de estos países se retirarían más adelante debido, fundamentalmente, a las presiones de Estados Unidos.<sup>177</sup>

Aunque su foco principal estaba puesto en la agricultura, había dentro del grupo tres tendencias diferenciadas y divergentes. En primer lugar, los países predominantemente orientados a la exportación (que también eran miembros del Grupo de Cairns), cuya principal preocupación era el apoyo interno y los regímenes de subsidios a las exportaciones de los países desarrollados. En segundo lugar estaban aquellos países como India y China, y algunos otros (relacionados con esos dos gigantes) más pequeños, cuya mayor preocupación era la protección de sus agricultores más pequeños de los vaivenes de las fuerzas del mercado agrícola mundial. En el caso de India en particular, había sufrido demandas en la OMC por subsidios y medidas distorsivas a su producción y

---

<sup>175</sup> Documento citado WT/MIN(03)/W/6.

<sup>176</sup> “Relaciones Comerciales de EE.UU. con los Países Miembros del SELA después de Cancún” Revista Antena N° 68 (en línea), SELA, Secretaría Permanente, 2do trimestre 2003 <<http://sela2.sela.org/>> consulta 10 de febrero de 2009.

<sup>177</sup> Tal es el caso de Colombia, Perú, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, El Salvador.

exportación<sup>178</sup>. Y en tercer lugar estaban los países como Egipto, cuya principal preocupación se relacionaba con la eventual desaparición de las importaciones de alimentos de bajo precio subsidiados de los países desarrollados.

Estos intereses sectoriales divergentes implicaban generar el compromiso de los miembros en la formulación de una estrategia creativa para reconciliar esas divergencias en pos de un interés estratégico más amplio (como era lograr mayor peso en las negociaciones de la OMC). Aunque también implicaba ir más allá de la mera oposición a las grandes potencias y posibilitar la existencia del grupo con posterioridad a la Conferencia Ministerial de Cancún. Como señalaba el Director Ejecutivo del Instituto de Estudios del Comercio y Negociaciones Internacionales de Brasil (Icône), André Nassar, “de esa forma, países ofensivos en agricultura, como Argentina, Brasil y Chile, tuvieron que renunciar a sus ambiciones ante los límites e intereses defensivos de otros que prefieren la posibilidad de reducir los

---

<sup>178</sup> Tailandia consideró que en el año 2002 la India había utilizado subvenciones a la exportación para el arroz para colocar el exceso de existencias del Gobierno que se habían acumulado a causa de su política de ayuda interna al arroz. Afirmó que en 2001 el Gobierno de la India había concedido subvenciones internas a los agricultores mediante la Corporación de Alimentos de la India por valor de 167.240 millones de rupias (3.800 millones de dólares EE.UU.). Además, el Gobierno de la India, mediante la Corporación de Alimentos, había vendido arroz sancochado a los exportadores a un precio de 6.000 rupias/tonelada y el 25 por ciento a un precio de 5.650 rupias/tonelada, mientras que el mismo organismo vendía estos tipos de arroz en el mercado interno a un precio de 8.300 rupias/tonelada. Tailandia pidió aclaraciones con respecto a estas medidas y preguntó si iban a notificarse a la OMC. La India respondió que la Corporación de Alimentos de la India compraba a los agricultores arroz cáscara al precio de sostenimiento mínimo anunciado por el Gobierno de la India cada año para distribuirlo en el marco de diversos programas de alivio de la pobreza y otros programas sociales, así como para realizar operaciones de constitución de existencias reguladoras. Toda la ayuda interna concedida en el año respectivo se notificaba debidamente. La India añadió que los excedentes disponibles podían ser adquiridos por los exportadores o por los comerciantes y consumidores internos al precio de venta del mercado libre, que era superior al precio al que se distribuía internamente el arroz en el marco de los programas de alivio de la pobreza y otros programas sociales. Las subvenciones a la exportación concedidas con arreglo a los apartados d) y e) del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo también se notificaban debidamente durante el año respectivo. En relación con el arroz distribuido en el marco de los programas de alivio de la pobreza y otros programas sociales, Tailandia declaró que, puesto que el arroz subvencionado también estaba a disposición de los exportadores, el citado programa de subvenciones no podía estar exento de los compromisos de reducción contraídos en virtud de lo dispuesto en los apartados d) y e) del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo. En respuesta, la India señaló a la atención del Comité la existencia de dos precios y rechazó la aseveración de Tailandia de que los exportadores tenían acceso al arroz disponible en el marco de los programas de alivio de la pobreza.

aranceles en una proporción menor a dos tercios. Ese pragmatismo funciona políticamente”<sup>179</sup>

Lo anterior implicó entonces, que el G-20 basó su conformación en un interés estratégico más amplio que el sectorial, el cual estaba vinculado a lograr mayor peso en las negociaciones comerciales multilaterales. Una vez logrado este interés estratégico más amplio, sería factible negociar cuestiones sectoriales como la agricultura, trato especial y diferenciado u otras vinculadas a la dimensión del desarrollo según el Programa de Doha.

El canciller argentino Rafael Bielsa también hizo referencia a la diversidad de intereses en cuanto a la agricultura existente en el grupo al decir que “el G-20 es un bloque con complementariedad de productos y oferta”<sup>180</sup>.

En cuanto al consenso entre la Unión Europea y Estados Unidos, los miembros del G-20 estaban profundamente decepcionados por ese acuerdo al cual consideraban perjudicial a las demandas agrícolas del mundo en desarrollo. Dicha propuesta conjunta fue considerada no solo insuficiente en relación a las conocidas demandas de los países en desarrollo, sino también como inspirada en la intencionalidad de mantener los programas nacionales de apoyo a la producción agrícola. Muchos países, incluidos los pertenecientes al Grupo Cairns, criticaron la proposición por considerarla poco ambiciosa en la reducción de la ayuda interna o subvenciones a la exportación, aunque la oposición de este grupo no fue terminante y los miembros del G-20 consideraban que el Grupo Cairns no se dispondría a enfrentar la propuesta en toda su dimensión<sup>181</sup>.

En función de lo anterior, los países en desarrollo sostenían que tanto Estados Unidos como la Unión Europea hacían poco para ayudar a los países más pobres,

---

<sup>179</sup> “El G-20 perdura por su pragmática diversidad” [en línea] Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS), Roma, 10 de diciembre de 2005.

<sup>180</sup> “G-22, el grupo de países pobres que irrita a los ricos”. En Diario Clarín, Buenos Aires, sábado 13 de septiembre de 2003.

<sup>181</sup> Una de las razones para sostener esta idea era que su miembro clave, Australia, estaba negociando un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, hecho que no pasó inadvertido para los demás miembros del grupo.

y esta forma de pensar se transformó en un elemento facilitador para la constitución de la alianza.

La respuesta del G-20 a la propuesta conjunta no se hizo esperar, presentando su contrapropuesta sobre agricultura el 4 de septiembre del 2003. En dicha oportunidad, el Director General recibió de la Misión Permanente del Brasil la comunicación de fecha 2 de septiembre, donde se remitía al documento distribuido anteriormente como JOB(03)/162/Rev.1, el cual contenía una propuesta marco para la sección dedicada a la agricultura en el proyecto de Declaración Ministerial <sup>182</sup>. Con ella, el grupo logró que la OMC accediera a revisar el borrador de acuerdo agrícola que era casi una réplica del acuerdo entre las dos grandes potencias. Como señal del deseo del grupo de entrar en negociaciones reales, ese documento fue deliberadamente escrito para que siguiera el formato de la propuesta sobre agricultura del Presidente del Consejo General de la Conferencia, pero haciendo énfasis en recortes mucho más ambiciosos en los subsidios.

El aquella contrapropuesta, el grupo reconfirmaba los objetivos establecidos en los párrafos 13 y 14 de la Declaración de Doha, incluido el objetivo de establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante una reforma fundamental de la agricultura, a la vez que reconocía que las reformas en todas las esferas de las negociaciones estaban interrelacionadas, que el trato especial y diferenciado operacionalmente efectivo para los países en desarrollo debería ser parte integrante de las negociaciones, y que deberán tenerse en cuenta las preocupaciones no comerciales como se disponía en el Acuerdo sobre Agricultura. Acordaban también intensificar los trabajos para traducir los objetivos de Doha en modalidades de reforma, en particular mediante la adopción

---

<sup>182</sup> Propuesta conjunta de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, India, México, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela. Documento WT/MIN(03)/W/6, 4 de septiembre de 2003. Conferencia Ministerial, Quinto período de sesiones, Cancún, 10 - 14 de septiembre de 2003, Organización Mundial de Comercio.

de enfoques por ellos establecidos para los compromisos de reducción y/o eliminación y las disciplinas conexas referentes a las cuestiones fundamentales pendientes relativas al acceso a los mercados, la ayuda interna y todas las formas de subvenciones a la exportación.

En cuanto a las **ayudas internas**, como la Declaración de Doha propugnaba por reducciones sustanciales de la ayuda causante de distorsión del comercio, para que los miembros que otorgaban los niveles más altos de subvenciones realizaran los mayores esfuerzos, el G-20 estableció en el documento que las reducciones sustanciales debían realizarse con arreglo a los siguientes parámetros:

a) Reducir todas las medidas de ayuda interna causantes de distorsión del comercio en porcentajes a convenir, por productos específicos. La diferencia entre los límites superior e inferior no excederá de determinados puntos porcentuales. Los productos que se hubieran beneficiado de niveles de ayuda interna superiores al promedio durante el período determinado, quedarían sujetos a los niveles de reducción más altos. Independientemente del porcentaje de reducción aplicado en cada caso, dentro de los primeros doce meses del período de aplicación se aplicaría a todas las medidas de ayuda interna causantes de distorsión del comercio una primera reducción de no menos de cierto porcentaje a determinar de esa reducción.

b) Para los productos beneficiados por ayuda interna que se exportaran y que hubieran representado en promedio, durante los últimos años, más de determinado porcentaje a establecer de las exportaciones mundiales de ese producto, las medidas de ayuda interna quedarían sujetas a los niveles más altos de reducción, con miras a la eliminación.

c) Eliminar el párrafo 5 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura, el cual eximía de compromisos de reducción a los pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción, si éstos estaban basados en superficies y rendimientos fijos; o si se realizaban con respecto al 85% o menos

del nivel de producción de base; o si, en el caso de pagos relativos al ganado, se realizaban con respecto a un número de cabezas fijo.

d) Reducir el nivel de minimis en determinado porcentaje en el caso de los países desarrollados.

e) La suma de la ayuda de la Medida Global de Ayuda –MGA- y el nivel de minimis sería objeto de una reducción de al menos cierto porcentaje a determinar.

Asimismo, los pagos directos comprendidos en el compartimento verde (párrafos 5 a 13 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura) serían objeto de un límite máximo y/o una reducción, en el caso de los países desarrollados. Se elaborarían y acordarían disciplinas adicionales.

En cuanto a Trato Especial y Diferenciado –TED-, el G-20 propugnaba por la ampliación del alcance del párrafo dos del artículo seis del Acuerdo sobre la Agricultura, a fin de incorporar programas focalizados y con objetivos definidos y por mantener el nivel de minimis en los niveles existentes en el caso de los países en desarrollo

En cuanto a **Acceso a los mercados** habían consensuado que la fórmula aplicable a la reducción de los aranceles en los países desarrollados sería una fórmula mixta en virtud de la cual cada uno de los elementos contribuirá a una mejora sustancial del acceso a los mercados para todos los productos, de una forma efectiva y mensurable. Con respecto a las líneas arancelarias que excedían de un máximo determinado, los miembros las reducirían a ese máximo. Los contingentes arancelarios se ampliarían en un porcentaje determinado del consumo interno y los tipos arancelarios dentro de los contingentes se reducirían a cero. La mayor ampliación o creación de contingentes arancelarios podía ser el resultado de un proceso de peticiones y ofertas.

Un aspecto importante fijado en el documento y que generó oposición de los países desarrollados fue la propuesta de supresión de la salvaguardia especial para

la agricultura (SGE) para los países desarrollados, así como que todos estos países deberían proporcionar acceso libre de derechos a todos los productos tropicales y demás productos mencionados en el preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura, también a otros productos agropecuarios que representen, como mínimo, un porcentaje a determinar de las importaciones procedentes de países en desarrollo.

A su vez, la propuesta establecía mecanismos de beneficios para los socios del G-20 que no constituían el núcleo de productores agrícolas eficientes, como un Trato Especial y Diferenciado para los países en desarrollo, teniendo en cuenta sus necesidades de desarrollo rural y de seguridad alimentaria, incluidas reducciones arancelarias más bajas y períodos de aplicación más largos, el establecimiento de Productos Especiales y un mecanismo de salvaguardia especial (MSE) para su utilización por los países en desarrollo, cuyo alcance dependería del efecto de las reducciones arancelarias previstas en el punto mencionado arriba.

En lo referente a **subvenciones a la exportación**, propugnaban por un compromiso de eliminación de asignaciones presupuestarias y de cantidades para tales subvenciones en un período a determinar para los productos que revistieran particular interés para los países en desarrollo y otro período determinado de tiempo para eliminar las subvenciones restantes.

Con respecto a los **créditos a la exportación** y programas de garantía y seguro con apoyo oficial, se aplicarían disciplinas según un enfoque basado en normas, sin perjuicio de las disciplinas existentes sobre la prevención de la elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación y teniendo en cuenta el párrafo cuatro de la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. Entre otras cosas, el enfoque basado en normas identificaría y eliminaría el componente de subvención.

Finalmente también establecieron que se acordarían disciplinas adicionales a fin de impedir el desplazamiento del comercio a través de las operaciones de ayuda alimentaria.

La creación y actuación del G-20 generó grandes expectativas tanto en países en desarrollo, como en organizaciones vinculadas a la agricultura y a consumidores que se perjudicaban por los problemas que las distorsiones generaban. Fue un fenómeno recibido positivamente que le dio gran impulso y entusiasmo a los países en desarrollo. La organización “*Consumers International*” consideró que “el surgimiento del grupo abría “una nueva era en las negociaciones comerciales globales [...] su firmeza crea un potencial para avanzar en los intereses de los consumidores en los países desarrollados y en desarrollo y los ayudará en las futuras negociaciones”<sup>183</sup>.

Las organizaciones ciudadanas tendieron a alinearse con la posición del G-20, incluso por considerar que esta iniciativa abriría el paso para que se formen otros bloques de países en desarrollo para aumentar la capacidad de presión ante los países desarrollados.

### 6.3. La estrategia de Estados Unidos en Cancún

A diferencia de lo ocurrido en la Ronda Uruguay, donde Estados Unidos había actuado conjuntamente con el Grupo Cairns en los reclamos contra la Unión Europea por la eliminación de distorsiones al agro, en las reuniones preparatorias de la Conferencia Ministerial de Cancún hizo causa común con este último grupo y con Japón, quienes pretendían anteponer el tratamiento de los temas de Singapur en lugar de tratar los de interés de los países en desarrollo. Al término de la conferencia Ministerial, los negociadores de Estados Unidos se vieron frustrados

---

<sup>183</sup> “Abrió el G-22 nueva era en negociaciones globales”, CIMAC Noticias, [en línea] Comunicación e Información de la Mujer México, 22 de septiembre de 2003 <<http://www.cimacnoticias.com/noticias/03sep/03092208.html>> [consulta 02 de noviembre de 2010].

tanto por la reaparición de una división Norte-Sur como por su propio fracaso en lograr divisiones en los bloques de países en desarrollo.

La emergencia del G-20 preocupó a Estados Unidos quien tomó conciencia del poder emergente de ciertos países en desarrollo, razón por lo cual reaccionó rápidamente. Aunque públicamente aplaudieran la formación del grupo, las delegaciones de los países desarrollados buscaron debilitarlo tratando de reforzar la táctica de realización de acuerdos bilaterales con sus diferentes miembros.

Una gran cantidad de acuerdos bilaterales habían sido promovidos por Estados Unidos antes de la Conferencia de Cancún y su finalidad era más geopolítica que económica. Desde el año 2000, Estados Unidos había impulsado acuerdos bilaterales con países latinoamericanos, asiáticos y del Magreb, así como las negociaciones del Área de Libre Comercio de Centro América –CAFTA- y las del Área de Libre Comercio de las Américas –ALCA-<sup>184</sup>. Esta táctica de acuerdos de

---

<sup>184</sup> El 18 de noviembre de 2003, la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) notificó al Congreso de dicho país la intención de la Administración de comenzar negociaciones de libre comercio con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; países beneficiarios de la Ley de Preferencias Arancelarias Andina (ATPA, por sus siglas en inglés). Perú, junto a Colombia y Ecuador, y Bolivia participando como observador, comenzaron negociaciones de libre comercio con Estados Unidos el 18 de mayo de 2004. El comienzo de las negociaciones entre Chile y Estados Unidos para un acuerdo de libre comercio fueron anunciadas el 29 de noviembre de 2000. Las negociaciones comenzaron el 6-7 de diciembre de 2000, en Washington, DC y concluyeron el 11 de diciembre de 2002. El Acuerdo se firmó en Miami el 6 de junio de 2003. Con Marruecos, en abril de 2002, el presidente de los Estados Unidos promovió el inicio de las conversaciones para un acuerdo de libre comercio. El 1° de octubre del mismo año, el Representante Comercial de Estados Unidos notificó formalmente a la Cámara de Representantes y al Senado la intención de negociar, en un plazo de 90 días, un tratado de libre comercio (TLC) con dicho país. El 21 de enero de 2003, el Representante Comercial de Estados Unidos envió una carta al Congreso comunicando la intención de negociar un TLC con Marruecos y destacando los objetivos del acuerdo. Ese mismo día, Estados Unidos y Marruecos anunciaron el comienzo de las negociaciones para un tratado de libre comercio y finalmente el 2 de marzo de 2004 el acuerdo fue concluido. Sobre el CAFTA, el 24 de septiembre de 2001, y en el marco de la IX Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA, se había realizado una reunión entre cinco países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y Estados Unidos con el objetivo de discutir posibles medios para profundizar las relaciones bilaterales de comercio e inversión. A tales efectos, el 27 de noviembre, se iniciaron discusiones de carácter técnico dentro del marco de la fase exploratoria designada como "Diálogo de Política Comercial CA-USA". El 16 de enero de 2002, el Presidente de Estados Unidos planteó ante el Congreso su intención de negociar un tratado de libre comercio (TLC) con los países centroamericanos. El lanzamiento oficial de las negociaciones entre Centroamérica y Estados Unidos se llevó a cabo el 8 de enero de 2003, en la ciudad de Washington, D.C.

libre comercio estaba basada en una estrategia amplia de generar aliados y también de apertura de mercados para los productos estadounidenses, entre los que se encontraban los productos agrícolas, razón por lo cual los acuerdos bilaterales garantizarían el ingreso de productos estadounidenses a través de aranceles que irían disminuyendo hasta llegar a 0, momento en que la expansión quedaría consolidada.

Esa estrategia tenía garantizado su éxito en la medida que muchos países latinoamericanos ya se habían transformado en deficitarios en la producción de alimentos a raíz de las distorsiones que venían aplicando los países desarrollados. A su vez, esta estrategia de exportación de productos agrícolas se basaba no solo en los acuerdos de libre comercio sino también en el otorgamiento de subsidios a la producción con el objetivo de generar un excedente de exportación que originara la caída de precios.

Frente a esta estrategia, la fragmentación del G-20 era una meta casi asegurada con respecto a aquellos Estados que ya habían iniciado la fase de negociaciones bilaterales o que estaban próximos a su inicio, pero los hechos demostraron que no fue posible aplicarla con el resto. Después del retiro de estos países, quedó evidenciado que lo que éstos Estados perseguían con su participación en el G-20, era conformar una coalición en defensa estrictamente de la agricultura, no existiendo ese objetivo más amplio de balancear la desigual distribución de poder en las negociaciones comerciales multilaterales.

La estrategia orientada a la fragmentación del G-20 quedó evidenciada en la alerta enviada por el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, en ocasión de la declaración realizada el segundo día de la Conferencia Ministerial de Cancún, donde expresaba que “Los participantes en el G-21 estamos unidos y seguiremos unidos. Confiamos sinceramente en que otros escucharán nuestro mensaje y, en lugar de enfrentarse con nosotros o tratar de dividirnos, se sumarán

---

a nuestro esfuerzo por inyectar nueva vida en el sistema multilateral de comercio, para acercarlo más a las necesidades y aspiraciones de los que han quedado marginados, que son de hecho la gran mayoría, y de los que no han tenido la posibilidad de beneficiarse del fruto de sus esfuerzos. Es hora de que cambiemos esta realidad, y ése debe ser el espíritu de Cancún”<sup>185</sup>.

La táctica de incentivos y amenazas a través del uso de acuerdos de libre comercio recorrió todos los encuentros, antes, durante y después de la conferencia ministerial, respondiendo al objetivo estratégico de fragmentar al grupo. La utilización de tales tácticas venía a contrarrestar el evidente fracaso de las conversaciones multilaterales, por lo que se convertía en una iniciativa mucho más política que económico-comercial, por medio de la cual Estados Unidos recompensaba a aquellos países que los apoyaban en Cancún con un acuerdo bilateral, algo que, sin lugar a dudas, llevaba implícito una serie de amenazas al multilateralismo.

Esa táctica, estaba sustentada en el peso del mercado estadounidense. Como señalaba Drahos, los países que poseen un mercado nacional grande al que los otros Estados quieren acceder o sobre el cual otros ya son dependientes en términos de comercio, está en condiciones de hacer creíbles las amenazas y esta capacidad es un factor determinante crítico de las negociaciones comerciales (Drahos, 2003:82)

Estados Unidos ostentaba, en el año 2002 el primer puesto en las importaciones mundiales, con un 23% del total, dato que lo transformaba en el mercado más codiciado del mundo y del cual más de un Estado dependía en términos de comercio. En función de esto, aquellos países que estaban a la espera de un acuerdo de libre comercio buscaban basar el desarrollo de sus exportaciones en las ventas a Estados Unidos, gracias a un arancel preferencial que le otorgaría ese

---

<sup>185</sup> Discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil Celso Amorim el 11 de septiembre de 2003 durante la Conferencia Ministerial de Cancún. Documento WT/MIN(03)/ST/28

acuerdo de libre comercio, por lo cual una amenaza relacionada al cierre de ese mercado generaba gran inquietud.

La preocupación de Estados Unidos por el poder del G-20 explicaba las fuertes presiones que ejerció con varios de integrantes utilizando el peso de su mercado. Según señaló Eduardo Gudynas, allí no existía únicamente un problema comercial, dado el modesto monto de las transacciones de Estados Unidos con varios de esos Estados, sino que existía un problema agregado de liderazgo regional (Gudynas, 2003a:3).

El uso táctico de los acuerdos bilaterales de libre comercio implicaba, tanto premiar a aquellos países que apoyaban las propuestas estadounidenses, como castigar a aquellos que no lo hacían. A partir de esto, los países socios realizarían concesiones que seguramente no realizarían si no mediara el acuerdo o la promesa del mismo.

En función de lo anterior, para aquellos países interesados en alcanzar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, esta táctica significaba estar advertidos sutilmente sobre la conveniencia de apoyar sus posiciones en las conversaciones multilaterales. Para los países que no estaban negociando acuerdos de libre comercio, esto significaba que Estados Unidos beneficiaría sólo a aquellos países que pensarán como ellos.

El Ministro de Comercio de Sudáfrica, Alexander Erwin, se refirió claramente a esa táctica de divisiones en su declaración realizada durante la Conferencia Ministerial de Cancún el 11 de septiembre de 2003, en momentos de expresar que “nuestra labor en Cancún puede y debe considerarse como una cuestión de fines comunes e intereses colectivos del mundo, pero los enemigos del comercio leal y del verdadero progreso prefieren adoptar tácticas de *divide y vencerás* contra los países en desarrollo -dividiéndonos sobre la base de la inclusión en las preferencias y la exclusión de ellas, de nuestro mayor o menor desarrollo y de los continentes a que pertenecemos-, todo ello para apartar nuestra atención de la

tarea fundamental de combatir un sistema de comercio desleal e inicuo y aplazar los cambios necesarios y urgentes cuya introducción hemos de acordar en esta Conferencia. Esas actitudes triunfarán si los países en desarrollo no somos capaces de reconocer que nuestro poder en la presente negociación consiste en unirnos para alcanzar la meta común de un sistema mundial de comercio más libre y equitativo que impulsará nuestro desarrollo económico y que está a nuestro alcance.”<sup>186</sup>.

En concordancia con esto y buscando dividir al grupo, el Presidente del Comité de Finanzas del Senado, Charles Grassley, señalaba que utilizaría su posición para “examinar atentamente” cómo se comportaban los países en Cancún, afirmando que “Estados Unidos evalúa en forma permanente a posibles socios para acuerdos de libre comercio, por lo cual voy a tomar nota de aquellas naciones que han jugado un papel constructivo en Cancún y quienes no” (Mutume, 2003:4).

Grassley manifestó su respaldo a esta estrategia de fragmentación en una declaración realizada el 11 de septiembre, en la cual advertía que las posiciones de los socios potenciales de acuerdos de libre comercio "me hace cuestionar su compromiso con el libre comercio y su interés en asumir compromisos fuertes en cuanto a acceso a los mercados, que son un requerimiento para concluir acuerdos de libre comercio con Estados Unidos", donde mencionó específicamente a Colombia, El Salvador, Costa Rica y Guatemala, entre otros<sup>187</sup>.

Sosteniendo la misma estrategia, el Representante Comercial de los Estados Unidos, Robert Zoellick recurrió a los acuerdos bilaterales para lograr adhesiones de aquellos países con quienes, o bien Estados Unidos tenía firmados acuerdos de libre comercio, o bien estaban en proceso de aprobación. Por ejemplo, México ya poseía acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y había comenzado a

---

<sup>186</sup> Declaración de Alexander Erwin, Ministro de Comercio e Industria de Sudáfrica en la Conferencia Ministerial de Cancún, Quinto período de sesiones, Documento WT/MIN(03)/ST/4, Cancún, 10 - 14 de septiembre de 2003.

<sup>187</sup> SELA, Secretaría Permanente, “Relaciones Comerciales de EE.UU. con los países miembros del SELA después de Cancún” En *Revista Antena* [en línea] N° 68, 2do trimestre de 2003. <<http://sela2.sela.org/>> [consulta 10 de febrero de 2009]

formar parte del G-20, Chile había firmado un acuerdo que entraba en vigencia al año siguiente, mientras que estaban en marcha negociaciones con Centroamérica, República Dominicana, Australia, Bahrein, Marruecos, la Unión Aduanera del Sur de África y el ALCA como un todo. En estos últimos casos, el poder de presión de Estados Unidos era mucho mayor si para el país en cuestión la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos era considerado como una necesidad impostergable, por lo que Estados Unidos supeditaba su aprobación al desempeño en Cancún.

Como muestra de lo anterior y del poder de presión de los acuerdos de libre comercio sobre varios países en desarrollo, al finalizar la Conferencia Ministerial de Cancún, Robert Zoellick, y el ministro de Asuntos Económicos de Alemania, Wolfgang Clement, señalaban que “varios de los países en desarrollo que se mostraron inflexibles en Cancún, ya bajaron el tono para negociar acuerdos comerciales bilaterales con países del Norte.

Zoellick mencionó a China, Panamá, Sri Lanka y Uruguay como cuatro países muy diferentes que enviaron el mensaje de que entendían la responsabilidad de dejar la retórica y tratar de alcanzar soluciones creativas”(Ramesh, 2003).

El uso táctico dado por Estados Unidos a los acuerdos de libre comercio fue explícito, con presiones sobre los integrantes del G-20 para su retiro del grupo y donde el foco fue especialmente colocado sobre todo en aquellas naciones que aún tenían pendiente la realización de un acuerdo bilateral. El Embajador Zoellick buscó resaltar el apoyo dado por aquellos Estados que demostraron un comportamiento considerado por Estados Unidos como “coherente e inteligente”, al referirse a ellos como “socios”, cuando al final de la Reunión Ministerial de Cancún declaraba que "todos nuestros socios en Acuerdos de Libre Comercio, unos calladamente y otros más activamente, trataron de ayudar en el transcurso de los últimos dos días"(Ramesh, 2003).

La coexistencia de negociaciones multilaterales con bilaterales no era una práctica novedosa en Estados Unidos, sino que por el contrario, formaba parte de su estrategia de negociación desde fines de la década del `80. Ya en 1988, el por entonces representante comercial estadounidense Clayton Yuetter, en su testimonio ante el Congreso en referencia al acuerdo de libre comercio con Canadá, decía “el camino bilateral indica que nosotros, Estados Unidos, podemos progresar en la apertura de fronteras y en la confrontación de restricciones comerciales, ya sea de forma bilateral o multilateral. Preferimos el camino multilateral, pero si éste no diera frutos, por alguna de varias razones, ciertamente indicaría que podemos alcanzar el éxito bilateralmente y que estamos preparados para perseguir estos objetivos básicos sobre una base bilateral, en caso de que llegara a ser esencial”(Bernal, 2003:27)

Entre los países que se retiraron del G-20, en primer lugar, estuvo El Salvador, quien se alejó del grupo en la propia Conferencia de la OMC en Cancún por considerar que “no representaba sus intereses”. El ministro de Economía de El Salvador, Miguel Lacayo, dijo que su país abandonó el G-22 porque “en Cancún nos dimos cuenta de que la falta de flexibilidad de países como Brasil, Argentina, Ecuador e India no era una estrategia, sino el objetivo de esos países”<sup>188</sup>. Sin embargo, el retiro fue seguido, como en la mayoría de los demás casos, de una fuerte polémica interna, ya que varios sectores ecuatorianos, consideraron ese retiro como una alineación con Estados Unidos. El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), acusó al Gobierno de haberse plegado “a los intereses de los países ricos”<sup>189</sup>.

Más tarde y ya finalizada la Conferencia Ministerial de Cancún se retiró Perú, país que había solicitado a Estados Unidos la firma de un Tratado de Libre Comercio y que fundamentó su decisión en que el gobierno tenía entre sus prioridades, justamente la suscripción de dicho tratado. Perú, al igual que Ecuador y

---

<sup>188</sup> “Controversias por el G-22”. En La Prensa Web [en línea] Panamá, 13 de octubre de 2003, pág 2. <<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2003/10/13/hoy/negocios/1296798.html>> [consulta 05 de enero de 2011]

<sup>189</sup> “Controversias por.....” Op cit pág 3

Colombia, formaban parte del ATPDEA (Ley de preferencias arancelarias y de erradicación de Drogas) cuya finalización se concretaría en fecha próxima, por lo cual tenía interés en firmar un acuerdo de libre comercio para asegurar la continuidad del ingreso de productos peruanos libres de arancel a Estados Unidos. El fundamento que dio viceministro de Comercio Exterior, Alfredo Ferrero, fue que el G-22 no era un grupo formalmente constituido sino que fue una alianza coyuntural sobre el tema agrícola, por lo que para Perú se acabó el grupo una vez finalizada la reunión de Cancún. Sin embargo, este retiro demostró los desacuerdos dentro del gobierno del Presidente Toledo en torno a la relación con Estados Unidos. Esto quedó evidenciado cuando el segundo vicepresidente de Perú, David Waisman, criticó al primer vicepresidente, Raúl Diez Canseco (quien fuera a la vez Ministro de Comercio Exterior), por haber dispuesto el retiro de Perú del grupo sin consultar al presidente Alejandro Toledo ni al canciller Allan Wagner, a la vez que sostenía que la decisión “ha sido un gravísimo error porque él no tiene facultades para manejar la política exterior”<sup>190</sup>

Con posterioridad a la salida de Perú, se retira Colombia. En abril del 2003, el presidente colombiano Álvaro Uribe Vélez había lanzado a Estados Unidos la propuesta de suscripción de un tratado de libre comercio entre los dos países. Según sostiene Silva, varios factores pudieron haber llevado a esta propuesta. En primer lugar, el estancamiento de las negociaciones del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) por las diferencias entre algunos países de la región. En segundo lugar, la cercanía del gobierno de Uribe con el gobierno de Bush. En tercer lugar, la proximidad de la terminación del ATPDEA (Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas) y finalmente, el hecho de que otros países de condiciones socioeconómicas similares hubieran o estuvieran negociando tratados de este tipo con Estados Unidos .

---

<sup>190</sup> “Perú abandonó grupo de países del G-22”. Véase *Diario El Universo*, [en línea] AFP Lima, martes 14 de octubre de 2003.  
<<http://www.eluniverso.com/2003/10/14/0001/9/D08BB1C077CE48C5AF831A3D10872533.html>>  
[consulta 10 de enero de 2011]

En agosto de 2003, Robert Zoellick anunció la disposición de su país para firmar un TLC no sólo con Colombia, sino, además, con aquellos países andinos que estuvieran incluidos en el ATPDEA, es decir, Perú, Ecuador y Colombia (Silva, 2007:112-116).

Justificando la defensa de ese acuerdo con Estados Unidos, Colombia se retiraba del grupo y quizás haya sido el país que presentó menos polémica al respecto, incluso si consideramos que se encontraba entre los países que contaban con un fuerte sector agrícola.

Al poco tiempo del retiro de Colombia se retiraron Costa Rica y Guatemala, países que se alejaron del G-20 después de la gira que realizara el 1 de octubre de 2003 el representante comercial Zoellick a América Central, durante la cual sugirió a ambos países que abandonaran la organización bajo amenaza de dejarlos fuera del Tratado de Libre Comercio.

La Ministra de Economía de Guatemala, Patricia Ramírez, aseguró que "el G-22 fue algo coyuntural, ya pasó, ya se salieron Perú, Costa Rica, Colombia, todos los países latinoamericanos se están saliendo, y está casi en muerte técnica" agregando que "la decisión nos ayuda un poco a tener una agenda más limpia con Estados Unidos"(Martinez, 2003).

Sin embargo, el Director de la Comisión Empresarial para las Negociaciones Internacionales de Guatemala, Enrique Lacs, señaló que Guatemala estaba cediendo a presiones de Estados Unidos como condicionante para firmar el tratado de libre comercio que ese país negociaba con Centroamérica<sup>191</sup>.

Si bien tanto desde El Salvador, como desde Costa Rica y Guatemala argumentaban que dejaban el G-20 porque no compartían su rumbo político (lo que implicaba que la decisión se debía a los tintes políticos adquiridos por el grupo), esta explicación fue considerada insuficiente por los sectores productivos

---

<sup>191</sup> "Controversias por..... Op cit pág 3

de dichos países, ya que desde sus dirigentes empresariales, campesinos, y productores agrícolas, argumentaban que sus gobiernos cedieron ante Estados Unidos. El dirigente de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas de Guatemala (CNOC), Daniel Pascual, manifestó que "Guatemala y Costa Rica cedieron a las presiones de Estados Unidos, y por eso aceptaron salirse del G-20 [...] Estados Unidos demostró de esa forma su posición imperialista, de obligar a los pequeños a desistir de cualquier cosa que perjudique sus intereses [...], el Gobierno de Guatemala traicionó los intereses de millones de agricultores pobres alrededor del mundo, a los gobiernos de los países subdesarrollados con quienes comparte intereses, y sobre todo a los campesinos pobres de Guatemala"<sup>192</sup>.

En lo referente a Costa Rica, cuando el ministro de Comercio Exterior, Alberto Trejos, anunció la retirada de ese país del G-20, especialmente negó que la medida se hubiera debido a presiones, a la vez que adujo que el país continuaría defendiendo sus posiciones agrícolas dentro del Grupo Cairns, ya que consideraba que esta última agrupación "estaba orientada únicamente a la defensa de los productos agrícolas, mientras que el G-20 liderado por Brasil, India y China, se estaba convirtiendo más en un grupo político con intereses que Costa Rica no comparte"<sup>193</sup>

Casi paralelamente vendría el alejamiento de Ecuador, país que explicaría la salida del grupo por dos razones. La primera estaba relacionada con la necesidad de Ecuador de lograr un tratado de libre comercio con Estados Unidos (sobre todo teniendo en cuenta que el Congreso de este último país había amenazado a los "rebeldes" con suspender las negociaciones bilaterales de liberalización comercial), y la segunda se relacionaba con la intención de disminuir la tensión que surgió entre Brasil y Estados Unidos luego de la reunión de Cancún. El ministro de Comercio Exterior de Ecuador, Christian Espinoza, intentó

---

<sup>192</sup> "Controversias por..... Op cit pág 3

<sup>193</sup> "Después del retiro. País con posiciones enfrentadas por G-20". Comunicación del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador [en línea]  
<<http://www.rree.gob.sv/sitio/Comunicaciones.nsf/8ed4af2b873ab6f388256bae006f9eb> [consulta 1 de septiembre de 2009]

suavizar lo que llamó "separación temporal", al afirmar que no significaba un rompimiento con el grupo, ya que Ecuador no había cambiado la política de negociación agrícola, donde las distorsiones seguían siendo muy importantes. Sin embargo, los agricultores ecuatorianos nucleados en la Cámara de Agricultura de la Segunda Zona, no apoyaron este alejamiento temporal ni las razones esgrimidas, y sostuvieron que era muy prematuro de parte del Gobierno hablar de un posible tratado de libre comercio con Estados Unidos sin aclarar del todo cuál sería la posición de la ese país frente al desmonte de los subsidios agrícolas<sup>194</sup>.

Todas estas deserciones dejaron al descubierto esa divergencia de intereses específicos o sectoriales que se mencionara más arriba, donde, si bien varios de estos países poseían fuertes sectores agrícolas que justificaban la elección de una estrategia ofensiva, asumían una orientación mucho más favorable hacia Estados Unidos, por lo que ese objetivo estratégico más amplio de lograr mayor peso en las negociaciones comerciales multilaterales, no tenía la misma jerarquía en las agendas. En función de eso, veían en el Grupo Cairns un interlocutor más apropiado.

Sin embargo, el objetivo de Estados Unidos de debilitar al grupo no se cumplió como se esperaba, ya que el núcleo básico del grupo constituido por China, Brasil, India, Sudáfrica, Argentina, México o Egipto, permaneció unido.

La contrapartida de estas deserciones se vinculaba también con el ALCA, ya que cada país aislado tendría menor capacidad negociadora que en grupo. A su vez, las deserciones generarían otras consecuencias, como la imposibilidad de fortalecer lazos dentro de América Latina, evitaba una proyección global y se renunciaba a conseguir un trato simétrico en el comercio con las grandes potencias.

---

<sup>194</sup> "La aplanadora de EEUU pasa por encima del G-22" .Publicado por Diario *Hoy* de Ecuador, [en línea] Quito, 10 de octubre de 2003 <<http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/la-aplanadora-de-eeuu-pasa-por-encima-del-g-22-157887-157887.html>> [consulta 1 de septiembre de 2009]

Otra táctica utilizada por Estados Unidos se vinculaba con la redacción de los textos en las conferencias ministeriales y los plazos para su análisis y tratamiento. Los textos utilizados en las reuniones (las diferentes versiones de la declaración ministerial) comenzaban con un borrador al que le iban realizando sucesivas modificaciones según lo acordado muchas veces en esas reuniones llamadas de Sala Verde, donde no participaban todos los miembros de la OMC, pero sí Estados Unidos, cuya amplia y bien organizada red de inteligencia comercial permitía que sus negociadores participaran en todas las reuniones con propuestas muy bien preparadas y surgidas de información precisa, relevante y anticipada, gran parte de las cuales eran tomadas para la redacción de los textos de declaración ministerial. Finalmente a último momento los miembros que no habían participado en esas reuniones recibían el extenso texto que, previo análisis, debían aprobar en pocas horas. Como los países en desarrollo no siempre estaban preparados para procesar esos amplios análisis en un corto plazo, terminaban aprobando un texto que, en más de una ocasión, presentaba cuestiones contrarias a sus intereses.

Sobre esta táctica también hizo referencia Steinberg, al señalar que “los mayores recursos de los países desarrollados les permitieron preparar y defender mejor sus posiciones y persuadir a las débiles y menos numerosas delegaciones de los países en desarrollo a lo largo de las interminables negociaciones, sobre todo las que tenían lugar siguiendo el procedimiento informal del cuarto verde. De hecho, cuando varios comités de negociación se reunían simultáneamente, muchos países en desarrollo no tenían personal para asistir a todos, por lo que no podían votar [...] los países desarrollados distribuyeron documentos por adelantado, redactaron borradores de los acuerdos e influyeron en las posiciones de los presidentes de los distintos comités” (Steinberg, 2007:64)

Khor señaló que, durante la Conferencia Ministerial de Seattle de 1999, los países del grupo ACP y los grupos de África se exasperaron por haber sido excluidos de las reuniones de Sala Verde, por lo que debieron emitir un comunicado manifestando que no acompañarían el consenso en torno a ninguna declaración.

Más tarde en Doha, también se realizaron muchas consultas informales para mantener ocupados a los Ministros y oficiales, pero la redacción de las diferentes versiones de la declaración se desarrolló de un modo excluyente, comenzando con un borrador que, después de varias modificaciones, fue presentado como versión final el día de cierre, donde se presionó a todos los delegados a adoptarlo con el argumento de que no había alternativa ya que estaban sobre la hora (Khor, 2003:4).

La Conferencia Ministerial de Cancún comenzó con una metodología similar, donde los borradores reflejaban la posición de Estados Unidos y la Unión Europea. El Presidente de la Conferencia Ministerial se hizo cargo durante las deliberaciones de la revisión del texto ministerial en función de la información que le entregaban los facilitadores, por lo que el texto modificado fue emitido pasado el mediodía del sábado y reflejaba nuevamente los intereses de los países desarrollados. Gudynas señaló que “el 13 de septiembre, día anterior a la finalización de la conferencia ministerial, se distribuyó el nuevo borrador de negociaciones otorgándosele a los delegados 30 horas para analizarlo, corregirlo y aprobarlo. Los delegados oficiales corrían por los corredores intentando conseguir copias de un documento complejo que supuestamente debería regular el comercio global por los próximos años. Las delegaciones se agolpaban en cafeterías, corredores y sus oficinas para leer y comprender esos párrafos. Todo ello fue muestra de prácticas propias de aficionados o de quienes aprovechan las urgencias del tiempo para imponer sus agendas” (Gudynas, 2003b:37)

Sin embargo, a diferencia de las reuniones anteriores, en la Conferencia Ministerial de Cancún, los países en desarrollo –entre ellos el G-20 en su conjunto-, no lo aprobaron y generaron tal malestar y convulsión que el Ministro Derbez consideró más apropiado dar por concluida la conferencia (Khor, 2003:5).

A partir de estos acontecimientos de Cancún, aquella táctica estadounidense de influencia sobre la redacción de los textos sufrió su primer revés.

#### 6.4. La estrategia de negociación de la Unión Europea en Cancún

La estrategia de la Unión Europea fue sin dudas mucho más endeble que la estadounidense, su posición quedó muy debilitada a partir de Cancún y sus explicaciones se basaron esencialmente en la crítica al proceso de toma de decisiones en la OMC, quizás como modo de disimular su desconcierto y la división interna que existía en esos momentos dentro de la unión.

En momentos de la Conferencia Ministerial, la Unión Europea atravesaba un período de transición que se caracterizaba por la ampliación, el enfrentamiento entre la Comisión y el Consejo, el incumplimiento del Pacto de Estabilidad y una reciente reforma de la Política Agrícola Común que, para los países en desarrollo agrícolas, había significado muy poco cambio, mientras que para la Unión Europea era el mayor aporte que podía llegar a realizar a las negociaciones comerciales.

En esas condiciones es que la Unión Europea volvió a adoptar una posición de defensa tenaz marcada por los intereses de varios de sus miembros, aún sabiendo que esa defensa implicaría el fracaso de una conferencia ministerial.

Si bien había participado como promotora del acuerdo previo con Estados Unidos, el mismo había sido considerado escaso por los países en desarrollo y todos estos países sabían que la Unión Europea no estaba dispuesta a aceptar una caída considerable de su producción agrícola (no más del 3%), porcentaje insignificante para ellos.

El caso del algodón fue paradigmático para el sector agrícola. Cuando los cuatro países africanos que reclamaban por la eliminación de distorsiones –Bukina Faso, Malí, Benín y Chad-, apoyados por ONGs y el mismo G-20, solicitaron la reducción de ayudas en un plazo de tres años con vistas a su desmantelamiento total posterior, Estados Unidos consintió a cambio de retrasar un año, hasta 2005,

una mayor liberalización del acceso de productos textiles a su mercado, e intentó que la Unión Europea respaldara su propuesta. Dentro de este bloque, solo Grecia y España producían algodón, por lo que en agosto de 2003 el Ministro de Agricultura español, Miguel Arias Cañete, envió una carta al Comisario Europeo de Comercio, Pascal Lamy y de Agricultura, Franz Fischler, donde informaba que las ayudas al algodón eran la garantía de supervivencia de dicho cultivo en España. En función de esto, la estrategia de la Unión Europea fue la de escudarse en aquella petición española para situarse junto a la posición estadounidense y así resistir las presiones de Alemania, Holanda, Francia y Reino Unido que apoyaban a los países africanos (Gualdoni y Aznares, 2003).

Las declaraciones de autoridades y representantes de países miembros mostraban el clima de incertidumbre reinante en Cancún sobre las concesiones reales que la Unión Europea estaba dispuesta a realizar, así como también que los avances en el tema agrícola dependían mayoritariamente de la decisión de ese bloque. El comentario del Presidente del Consejo General, Pérez del Castillo, fue esclarecedor al respecto cuando sostuvo que “si no hay un avance importante en agricultura, Cancún se cae [...] todo depende de lo que haga la Unión Europea, y dudo mucho que haya una traducción en una propuesta a la OMC de la nueva política agraria común que acaban de anunciar hace unos días [...] no ha habido negociación en agricultura, hay propuestas sobre la mesa, planteos, y es por la falta de voluntad de la Unión Europea”.

El Representante Permanente de México ante la Organización Mundial de Comercio, Eduardo Pérez Motta, también acordaba con lo anterior al decir que “la suerte de la negociación sobre agricultura se juega en Bruselas”, en referencia a la ciudad belga donde estaban radicados los órganos de la Unión Europea. Esa especie de escepticismo y, a la vez apuro para salvar la ronda en curso, lo expresó también en Ginebra el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorin, quien tras visitar al Director General de la OMC, Supachai Panitchpakdi, expresó a la salida: “hace un mes las negociaciones estaban bloqueadas, ahora tenemos algunas incógnitas”, en referencia al anuncio de una nueva política agraria por

parte de la Unión Europea, que “crea posibilidades, pero no sabemos como podrán usarse esas posibilidades”<sup>195</sup>.

Según señala Gudynas, otras tácticas utilizadas tanto por la Unión Europea como por Estados Unidos incluyeron, desde presiones directas (donde estos países desarrollados ejercían fuerte influencia para impedir que un país -un voto- pueda detener todo un acuerdo comercial global), o impulsar la organización de reuniones sobre diferentes temas de negociación en los mismos horarios llevando a que los países con delegaciones más pequeñas no pudieran asistir a todas ellas; o enviar documentos claves tardíamente para su análisis, imposibilitando que muchas delegaciones no pudieran enviar esos documentos a sus capitales para su consulta, hasta reabrir negociaciones cuando las sesiones ya habían cerrado y muchos delegados ya habían vuelto a sus países de origen (Gudynas, 2003c:9).

En cuanto a la formación del G-20, la Unión Europea también habría utilizado, de modo similar a Estados Unidos, ciertas tácticas para conseguir su fragmentación. En este aspecto, también Gudynas señalaba durante la Conferencia Ministerial de Cancún y un día antes a su finalización (13 de septiembre de 2003), que tanto Bruselas como Washington estaban empeñados en evitar que nuevos países se sumaran al G-20 y en ese sentido, la Unión Europea complementaba las acciones de Estados Unidos enfocándose en las naciones de África y del Convenio ACP con insinuaciones sobre posibles pérdidas de tratos preferenciales si se unían a ese movimiento (Gudynas, 2003d:20).

#### 6.5. La estrategia del G-20 en Cancún

Después de las experiencias acumuladas a lo largo de todas las conferencias ministeriales de la OMC, los países en desarrollo eran bastante pesimistas en

---

<sup>195</sup> Reportaje a Celso Amorim en Cancún el 15 de septiembre de 2003 realizado por Elva Narcia de la BBC. Publicado por BBC Mundo.com. Disponible en <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2003/com...>

cuanto a esperar concesiones importantes de los países desarrollados, en cambio, buscaban al menos evitar la imposición de exigencias contrarias a sus intereses. Según esto, gran parte de los representantes de los países en desarrollo asistieron a Cancún con posturas defensivas.

Los países que conformaron el G-20 consideraban en cambio, que solo logrando mayor poder de negociación comercial, la OMC tendría la posibilidad de ser invocada para proteger los intereses de los países en desarrollo y que con las negociaciones multilaterales, se generarían mejores respuestas para este tipo de países que negociando bilateralmente con los desarrollados. Según esto, su estrategia de conformar una coalición de países en desarrollo tenía como objetivo lograr ese equilibrio a través de un aumento de la influencia. A partir del logro de dicho equilibrio, sería posible negociar cuestiones vinculadas a la dimensión del desarrollo, tales como agricultura, trato especial y diferenciado para los países más pobres o cualquier otra cuestión de interés para este tipo de Estados.

En función de eso, en la víspera del primer día de la Conferencia Ministerial de Cancún, el G-20 celebró una conferencia de prensa anunciando su existencia y rechazando el proyecto de declaración propuesto para discusión. Sostenía que la declaración estaba basada casi exclusivamente en los acuerdos entre la Unión Europea y Estados Unidos, mientras que muchas de las preocupaciones de los países en desarrollo habían sido ignoradas, por lo cual su táctica se apoyó en el ofrecimiento de una contrapropuesta ofensiva y pragmática diseñada de tal modo que planteaba reducciones más importantes en la ayuda interna y en subvenciones a las exportaciones, al tiempo que imponía menores obligaciones de acceso al mercado en los países en desarrollo, incorporando de este modo las demandas de miembros como la India, con lo que se aseguraba el respaldo de otros países “grandes” en desarrollo que habían desempeñado tradicionalmente un rol destacado en el GATT y en la OMC.

De acuerdo a lo anterior, el G-20 utilizó una estrategia integrativa para la negociación intracoalición, la cual sirvió para incorporar el apoyo de aquellos

países con demandas en ciertos puntos divergentes, y lograr de este modo que el grupo mantuviera la cohesión durante las negociaciones. Por tanto, los primeros negociadores impulsores de la agrupación, buscaron crear valor agrandando el objeto a negociar, acercando las propuestas de diferentes grupos y países basados en intereses.

Con respecto a la estrategia con los países desarrollados, si bien al comienzo de la Conferencia Ministerial existió un cierto *trade off* entre agricultura y otras cuestiones como lo mencionado en el caso de Brasil, ya en vísperas de la finalización de las negociaciones se fueron manifestando los cambios hacia una estrategia más distributiva. Dado el interés de los países desarrollados en obtener concesiones de una treintena de países emergentes, entre los que Brasil, China, India y en cierto punto Sudáfrica, eran considerados fundamentales, la postura negociadora estuvo basada inicialmente en los *trade offs* de agricultura por otros productos, como los industriales, servicios y propiedad intelectual. Esto explica porqué el núcleo de la ronda lo constituyeron Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil, India y China, en lugar del tradicional Cuadrilátero de la Ronda Uruguay constituido por Estados Unidos, Canadá, la Comunidad Europea y Japón.

Hasta esos momentos, se evidenciaba la intención de utilizar una estrategia integrativa, donde el poder de negociación comercial que los integrantes del G-20 lograrían a través de la coalición, les posibilitaría intercambiar unas demandas por otras, siempre que fueran inofensivas para los países en desarrollo. Ese poder de negociación comercial se originaría, entre otras causas, por la existencia de un mercado de peso que generaría el temor de probables amenazas. Según esto, los países en desarrollo solo podían hacer frente a los desarrollados, a través de una estrategia de solidaridad internacional entre ellos que compensara su poco peso individual en las negociaciones comerciales.

De este modo, mientras los países desarrollados presionaban para obtener concesiones de los países en desarrollo sobre productos industriales y servicios del modo tres, la estrategia del G-20 se basaba en una postura ofensiva

fundamentalmente en agricultura, aunque planteaban un marco amplio dentro del cual fuera posible desarrollar una agricultura sostenible en el largo plazo y, en función de esto, apoyaban la protección de los sectores campesinos más pequeños afectados por las fuerzas del mercado de países como India o China o preocupaciones sobre seguridad alimentaria como las de Egipto, dado que esto eran parte de la estrategia para mantener unida a la coalición.

Si bien la agricultura ocupaba el centro de la estrategia del G-20, también apoyaban posturas ofensivas en servicios a través de las fronteras y mediante el movimiento de personas, por lo que la asociación a través del G-20 era una estrategia que permitía presionar a los países desarrollados a pesar de la divergencia. Sin embargo, los temas de Singapur no entraban en esos *trade offs* para gran parte del mundo en desarrollo, por lo que al final de la conferencia ministerial se transformarían en fuente de ruptura<sup>196</sup>.

En estos intercambios de concesiones, podemos observar un rasgo propio de la política comercial externa de Brasil, donde la postura negociadora en los *trade-offs* de agricultura por otros temas fue un rasgo distintivo que reflejaba el peso que las exportaciones agrícolas tenían en la política económica. Sin embargo, en la práctica de las negociaciones de Cancún, estos *trade offs* fueron más hipotéticos que reales, ya que primero debía otorgársele solución a la agricultura, para después comenzar a otorgarle tratamiento al resto de cuestiones. Según esto y a pesar de esos *trade offs* iniciales, los países en desarrollo sostenían que tanto Estados Unidos como la Unión Europea habían incumplido los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay, por lo que exigían que las concesiones en agricultura debieran ser al principio unilaterales a fin de continuar negociando después otros temas una vez alcanzada una resolución en esto.

---

<sup>196</sup> Es importante notar que algunos países en desarrollo eran partidarios de la inclusión de Servicios, tal es el caso de México, quien ya había participado en la conclusión del acuerdo multilateral de telecomunicaciones básicas que había entrado en vigor en 1998 y del acuerdo de liberalización de servicios financieros que había entrado en vigor en marzo de 1999, dado su objetivo de contener un mejor acceso a los mercados de esos sectores en otros países.

Como señalaba el Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula Da Silva, en un foro de Nueva York, “si no eliminan los subsidios agrícolas, entonces se frustra el libre comercio”<sup>197</sup>. En función de esto, mientras la estrategia de los países desarrollados se basaba en el principio “sin reciprocidad no hay concesión”, la del G-20 era “sin concesión no hay reciprocidad”.

En el último día de la reunión, la firme oposición del G-90 a tratar cualquier tema de Singapur, dio paso a una solidaridad entre el G-20 y aquella agrupación que hizo virar la estrategia integrativa a una netamente distributiva.

Al inicio de la formación de la del G-20, la divergencia de intereses específicos entre sus integrantes había posibilitado una estrategia integrativa, en la medida en que el *trade off* original de cada integrante era divergente (algunos Estados eran partidarios de realizar concesiones en bienes industriales o servicios y otros no, algunos eran partidarios de tratar ciertos temas de Singapur y otros ninguno), sin embargo, a medida que la reunión avanzaba y las posiciones se fueron tornando más cerradas, esos *trade offs* se fueron unificando hacia esas posiciones más duras, por lo que la estrategia integrativa dio paso a una distributiva dado que, inevitablemente, el objeto negociado necesitaba ser dividido para arriba.. Por esto la negociación fue una combinación del valor que buscaba crear con el valor que demandaba. Las palabras de Gustavo Idígoras y Gerardo Petri, señalando que “el componente de ética es el que debería inhibir a los países desarrollados para pedir compensaciones por reducir sus subsidios” constituyeron un buen fundamento de esta estrategia distributiva (Idígoras y Petri, 2003:58).

El G-20 y el resto de países o coaliciones del sur consideraron que los países desarrollados debían realizar concesiones sin reciprocidad, y en todo caso, después de esas concesiones podrían analizar alguna posibilidad de intercambio.

El uso de una estrategia finalmente distributiva mostró el aumento de la influencia que el G-20 había ido generando. Dicha influencia puede resumirse en las

---

<sup>197</sup> “Brasil se mantiene firme en medio de críticas sobre las negociaciones comerciales”. En *The New York Times*, 26 de septiembre de 2003.

declaraciones del canciller de Brasil, Celso Amorim, para quien el G-20 tenía las condiciones para cambiar el equilibrio de poder en las discusiones de la OMC, al señalar que “lo que hemos visto en el pasado es que la balanza estaba inclinada en nuestra contra, pues bien, parece que hay un cambio en la balanza del poder (Hernandez, 2003b).

Si bien la táctica del G-20 se basó en concentrar las negociaciones en productos agrícolas –subsidios, ayuda interna y acceso al mercado-, redujo sus aspiraciones en esto último otorgándole al *Trato Especial y Diferenciado -S&D-* un lugar destacado dentro de la agenda, solicitó un mecanismo de *Salvaguardia Especial* para los países en desarrollo así como el acceso libre de derechos para todos los productos tropicales de interés para este tipo de países. A partir de esto, el G-20 incluyó las demandas de aquellos países que propugnaban por la preservación de la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia y tomó especialmente en cuenta las necesidades de desarrollo rural, considerando a esas cuestiones como parte integral de todas las áreas de negociación y de su agenda ofensiva.

Con esa táctica el G-20 logró articular a los países en desarrollo en el objetivo de mantener el tema en la agenda de las negociaciones mientras perdurara la inequidad entre los miembros (Peixoto, 2005). Pero fundamentalmente, logró reunir a un grupo de países que poseían las fuentes del poder de negociación comercial que serán analizadas más adelante.

La táctica del G-20 de colocar el acento en la agricultura tenía su fundamento en tres razones principales. Por un lado, en el sector agrícola varios de los integrantes del G-20 gozaban de legitimidad para los reclamos, dada su condición de países en desarrollo donde la agricultura se relacionaba con el sustento de gran parte de sus poblaciones. Por otro lado, en ese sector era donde se habían dado las mayores arbitrariedades del sistema multilateral de comercio desde la creación del GATT. Por último, también en ese sector era donde las distorsiones aplicadas por los países desarrollados dejaban al descubierto las contradicciones de sus discursos, ya que mientras predicaban las bondades del librecambismo, aplicaban todo tipo

de medidas proteccionistas. Por lo tanto, era justamente en agricultura, donde tanto Estados Unidos como la Unión Europea, eran políticamente más vulnerables en la OMC y ante la opinión pública internacional, por lo que el tema, además de ser de interés decisivo para muchos integrantes del G-20, se transformada en una táctica efectiva de negociación.

Agregando a los reclamos sobre liberalización agrícola las demandas de S&D, de Mecanismos de Salvaguardias Especiales, de tratamiento de Productos Especiales y el apoyo otorgado a los reclamos del C-4 sobre el algodón<sup>198</sup>, el G-20 también logró sumar a su causa el apoyo de aquellas naciones que principalmente tenían estas cuestiones en el centro de sus intereses negociadores, con lo que, a simple vista, parecían países con intereses divergentes, aunque la táctica y estrategia era claramente convergente.

Esa variedad de reclamos detrás de un objetivo común, posibilitó que el grupo unificara posiciones transformando los intereses específicos divergentes en intereses estratégicos del conjunto, logrando conformar así un bloque equilibrado donde muchos países se sentían representados, pudiendo incluso impedir, en más de una oportunidad, que las diferencias fueran utilizadas para generar divisiones.

El mensaje de Brasil fue claro al respecto e hizo referencia a lo mencionado, cuando declaraba que “la propuesta del G-21 pide la plena aplicación del mandato de Doha en los tres pilares de la reforma de la agricultura. Incorpora al mismo tiempo preocupaciones de desarrollo legítimas y la necesidad del trato especial y diferenciado. Estos objetivos no se contradicen entre sí sino que de hecho se apoyan mutuamente. El simple hecho de que esta propuesta haya sido formulada, ha alterado ya profundamente la correlación de las fuerzas en el seno de nuestra Organización”<sup>199</sup>. Como señaló Da Motta Veiga “esta nueva coalición unió a

---

<sup>198</sup> El ministro de comercio de Benín afirmó en la reunión de Río de Janeiro de septiembre de 2006 que “el G-20 fue importante en la defensa de los productores de algodón. Tenemos una causa común y juntos podemos presionar por el reinicio de las negociaciones”. Disponible en <[http://actualidad.terra.es/nacional/articulo/paises\\_ronda\\_doha\\_1077883.htm](http://actualidad.terra.es/nacional/articulo/paises_ronda_doha_1077883.htm)> [consulta 8 de marzo de 2010]

<sup>199</sup> Documento de la OMC WT/MIN(03)/ST/28 del 11 de septiembre de 2003.

países en desarrollo que tradicionalmente adoptaron posturas diferentes y hasta opuestas en la OMC y, la simultánea presencia de Argentina e India, es un ejemplo de esta novedad” (Da Motta Veiga, 2004:2)

En coincidencia con lo anterior, el Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, Edgar Gutiérrez, señalaba que “el G-20 fue producto de la coincidencia de intereses de un grupo de países que reclamaban simetría en el comercio internacional, donde, lo que los países desarrollados les pedían sea lo mismo que estén dispuestos a dar. En este caso, el interés central para Guatemala era la eliminación de los subsidios agrícolas”<sup>200</sup>.

De este modo, los países en desarrollo lograron configurar su estrategia para contrabalancear la desigual relación de fuerzas de las negociaciones de la OMC con la incorporación y el liderazgo de actores globales que contaban con un gran peso de mercado, como Brasil o India, que incluso eran reconocidos por los tradicionales jugadores en el comercio agrícola, o el caso de China, que detentaba una creciente influencia internacional y regional. Si bien China tenía también intereses defensivos en agricultura, según sostiene De Mateo, su estrategia de conformar el G-20 se relacionaba con haber preferido jugar la carta de país en desarrollo, buscando el liderazgo entre éstos (De Mateo 2010:10).

La estrategia del G-20 también se basó en reunir a países agroexportadores ofensivos como Argentina, Brasil, Sudáfrica, Chile, México o Pakistán que, en función de sus tradiciones en agricultura, poseían una red de inteligencia comercial relacionada al sector agrícola que posibilitaba contar con una agenda anticipada y propositiva, sustentada en el apoyo de las entidades representativas del sector existentes en cada país. Esta agenda anticipada le permitió llegar a la

---

<sup>200</sup> Entrevista del periodista Abner Gouz al Ministro de Relaciones Exteriores, Edgar Gutiérrez, publicada en el diario *El Periódico*. Transcrita en “El G-21 y las presuntas presiones norteamericanas” *Diario de Centro América*, edición electrónica, N° 151, Guatemala, martes 14 de octubre de 2003.

<http://dca.gob.gt:85/archivo/031014/nacional7.htm>. consulta 02 de febrero de 2009.

mesa de negociaciones con los *trade offs* elaborados y un BATNA que estableció el mínimo que podían aceptar en agricultura para negociar otras cuestiones.

Si bien su conformación se produjo en las etapas finales de preparación de la conferencia ministerial de Cancún y tuvo como objetivo impedir un resultado predeterminado por los grandes jugadores, tenía como meta abrir un espacio para los intereses de los países en desarrollo en las negociaciones sobre agricultura y defender resultados en dichas negociaciones que reflejasen el mandato de Doha.

Según señalaron Puerto Sanz y Ramírez Cendrero, “el gobierno brasileño ha contribuido a la creación del G-20 plus bajo una alianza coyuntural con otros países subdesarrollados con algún peso en la política internacional [...], de modo que Brasil no quede aislado en una nueva confrontación con los Estados Unidos” (Puerto Sanz y Ramírez Cendrero, 2004).

El momento para su conformación y actuación fue sorprendentemente oportuno, ya que la OMC se venía debilitando debido a la disminución de sus liderazgos, probablemente a causa de la falta de interés de las grandes potencias de resolver los problemas comerciales multilateralmente. Como sostuvo Mario Marconi, Director del Centro Brasileño de Relaciones Internacionales, las negociaciones en la OMC desde hace un tiempo carecen de liderazgo, debido a que Estados Unidos abandonó su tradicional posición de liderar el libre comercio al tornarse mucho más proteccionista en varios sectores, como el siderúrgico, el textil y el agrícola. Además el sector privado reclama más protección y esto conlleva a que pierda fuerza la idea de multilateralismo comercial<sup>201</sup>.

Aquella idea se vería reforzada por las acciones y omisiones de las grandes potencias en Cancún, donde las declaraciones (fundamentalmente de Estados Unidos) se veían colmadas de exhortaciones hacia un comercio más libre, pero los

---

<sup>201</sup> En *El Mundo* en línea. Guía del Mundo, “G-20: cooperación económica y comercial entre países en desarrollo”. Instituto del Tercer Mundo, 1 de junio de 2004, Montevideo <[http://guiactual.guiadelmundo.org.uy/informes/informe\\_90.html](http://guiactual.guiadelmundo.org.uy/informes/informe_90.html)> [consulta 26 de noviembre de 2010].

resultados de la reunión mostraron la paradoja. Esta incoherencia debilitó la estrategia negociadora de las grandes potencias a la vez que fortalecía la del G-20.

## Capítulo VII

### La influencia del G-20 en el proceso negociador de Cancún: su poder de negociación comercial.

En este capítulo se describen las fuentes del poder de negociación que logró reunir el G-20, tales como el poder de mercado, la red de inteligencia comercial y la capacidad para lograr el apoyo de otros actores, para luego analizar el modo en que se complementaron para otorgarle al grupo la influencia necesaria para cambiar las asimetrías existentes en la Conferencia Ministerial de Cancún.

#### 7.1. Las fuentes del poder de negociación

Según Drahos, el poder de negociación en el contexto de una negociación comercial tiene cuatro fuentes básicas. La primera de ellas, es la participación de mercado que posee un Estado, es decir, el peso de su mercado. El control sobre un mercado nacional grande otorga a los Estados una poderosa herramienta en una negociación de comercio. Un país con un mercado nacional grande al que los otros quieren acceder o del cual otros países dependen en términos de comercio, se encuentra en una posición de hacer creíbles las amenazas. Esta capacidad de hacer creíbles las amenazas es un determinante crítico de una negociación de comercio (Drahos, 2003:82).

Una postura similar sobre las ventajas de un mercado grande es la sostenida por Hoekman y Kostecki, quienes argumentan que algunos de los criterios para determinar la influencia de un país en la OMC son su participación en el comercio mundial, su dependencia del comercio, el tamaño de su mercado y la importancia

del tema para dicho país, lo cual va a estar dado por la participación del país en el comercio mundial en el producto involucrado (Hoekman y Kostecki 2001:59).

La segunda fuente son las denominadas redes de inteligencia comercial “*comercial intelligence networks*”. Se trata de redes que reúnen, distribuyen y analizan información relacionada a cuestiones comerciales, económicas y sobre el desempeño de los negocios de un Estado, así como la información similar de otros Estados. Estas red en incluyen tanto las burocracias estatales relacionadas con el comercio como organizaciones empresariales (por ejemplo Cámaras de Comercio) y empresas privadas. Mientras más integrada se encuentre la red en relación con la información compartida y los análisis realizados, existirán más posibilidades de efectividad en una negociación comercial. La tercera fuente de poder de negociación comercial es la capacidad de un Estado de lograr la adhesión de otros actores, tanto estatales como no estatales en una coalición “*enrolment power*”. Los actores no estatales tales como agentes de negocios o empresarios han sido siempre muy importantes en las negociaciones comerciales y más recientemente, los actores agrupados bajo el nombre de “sociedad civil” han asumido un interesante rol en la Ronda Doha en la Declaración sobre los “Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio” –ADPIC-. Finalmente, la cuarta fuente del poder de negociación comercial son las instituciones domésticas de un Estado, donde las reglas para la toma de decisiones y la delegación de autoridad al negociador afectan el grado de poder de negociación que un Estado posee (Drahos, 2003:82-83).

De las cuatro fuentes mencionadas, Drahos señala que las dos primeras son las de mayor importancia. El peso del mercado es importante porque sustenta la capacidad de hacer que las amenazas fueran creíbles, y la red de inteligencia comercial porque sustenta la capacidad de un negociador para mantener un diálogo informado y persuasivo con sus oponentes. No sería una táctica inteligente que el negociador haga depender su éxito en la negociación solo en las amenazas, ya que se generaría la antipatía de todos sus adversarios y eso sería contraproducente (Drahos, 2003:84).

En este trabajo, se considera que los países integrantes del G-20, a través de la estrategia de agrupación en una coalición, lograron reunir esas fuentes del poder de negociación comercial de la que cada uno carecía si actuaba individualmente.

La coalición posibilitó que detentaran un mercado de peso, el cual representaba un porcentaje importante del comercio mundial, algo que incrementaba los costos de represalias que pudieran tomar los países desarrollados ante cuestiones que los países en desarrollo no estuvieran dispuestos a consensuar y tornaba creíbles las amenazas que pudieran realizar estos últimos vinculadas al acceso a ese mercado. También posibilitó reunir esa red de inteligencia comercial vinculada a las negociaciones agrícolas, la cual fue aportada fundamentalmente por aquellos Estados considerados “agrícolas eficientes” con larga trayectoria en investigaciones y análisis vinculados al sector, aunque también permitió que la coalición se beneficiara con la existencia de Estados que detentaban la capacidad para influir en el diseño comercial global.

La agrupación también posibilitó que el G-20 lograra la adhesión de otros estados extra-coalición, así como de otras coaliciones y actores no estatales como ONG, todo lo que reforzó el poder de negociación comercial del grupo. La cuarta fuente no se desarrolla separadamente, ya que, si bien es relevante al momento de analizar el poder de negociación de un Estado en particular, no ejerce la misma función en una coalición. Sin embargo, se hará referencia a ella en el transcurso del desarrollo de las tres anteriores.

Cada una de estas fuentes se desarrollan a continuación.

## 7.2. El peso del mercado

El peso del mercado es una cualidad que en las negociaciones multilaterales de comercio reunían solamente los mercados de los tradicionales grandes jugadores

como Estados Unidos o la Unión Europea, cualidad que se manifestaría como una carencia en los países en desarrollo.

El año 2003 fue un momento propicio para la constitución de una alianza en pro de la agricultura en las negociaciones multilaterales comerciales, ya que cada mercado individualmente considera de los países en desarrollo, no era lo suficientemente significativo como para generar poder de negociación comercial, en cambio, el mercado del conjunto y el potencial que el mismo presentaba eran notables.

Gran parte de estos países individualmente considerados, poseían mercados reducidos como para beneficiarse del juego del intercambio de concesiones con los países desarrollados, dado que, al ser reducidos, no eran atractivos para las exportaciones de los otros, por lo que tenían poco que ofrecer y ninguna posibilidad de amenaza por realizar. Si embargo, a través del conjunto lograban un mercado de la magnitud necesaria para sembrar indudable recelo. A su vez, dentro del G-20 se encontraban países como India y China que contaban con mercados potencialmente muy atractivos si consideramos sus proyecciones, por lo que esto aportaba al grupo el peso comercial del que carecían individualmente. Los estudios de Antoine Van Agtmael se refirieron al poder creciente y potencial de los mercados de los países que el autor denominó *emergentes*. Van Agtmael pudo concluir que muchas de las empresas de talla mundial del futuro procederían de las nuevas economías de Asia, América Latina y Europa del Este, y quizás incluso de Medio Oriente y de África. Señaló que en el futuro, las multinacionales emergentes se transformarían en los clientes más importantes para toda clase de productos y servicios de alto valor (Van Agtmael 2007:382).

Si consideramos que la producción y exportación tanto de Estados Unidos como de la Unión Europea, se caracterizan por estar constituidas por bienes de alto valor agregado, el G-20 poseía el mercado más atractivo para orientar esas exportaciones. Incluso ese mercado potencial fue una cuestión cuidadosamente

considerada por la Unión Europea al momento de demandar de los países en desarrollo fuertes recortes en aranceles de productos manufacturados.

También Van Agtmael hace referencia a que los fondos de inversión de los mercados emergentes buscarían diversificar sus inversiones en el primer mundo mientras que los inversionistas institucionales y al por menor de Estados Unidos, Europa y Japón encontrarían cada vez más oportunidades de inversión en los mercados emergentes (Van Agtmael, 2007:382).

Sin lugar a dudas, pronósticos como éstos llevaron a los países desarrollados a incluir los temas de Singapur dentro de las negociaciones comerciales multilaterales, mientras que el poder de negociación generado por los países en desarrollo permitió bloquear su avance.

#### 7.2.1. El mercado importador

Considerados individualmente, la mayoría de los integrantes del G-20 no contaban con un mercado nacional grande en términos de compras externas. Del análisis de la composición y dinámica de los flujos del comercio mundial de aquellos años, surge que el dinamismo estaba concentrado en unos pocos países y productos.

Si se utilizan los conceptos y las consideraciones de Drahos, cuando un estado tiene un destacado porcentaje de sus empresas y por ende, de su fuerza laboral, dedicada a producir para un mercado muy dinámico en cuanto a sus importaciones, un cierre de dicho mercado generaría perjuicios económicos y sociales significativos para el exportador, algo que tornaría preocupante las amenazas que llegara a realizar el importador. Por consiguiente, mientras Estados Unidos y la Unión Europea contaban con un fuerte poder de negociación en función de sus mercados compradores, los países en desarrollo carecían de ello.

De la observación del cuadro IV y V resulta que la Unión Europea ostentaba el puesto de primer exportador mundial y el segundo importador mundial en el año 2003, incluyendo entre sus miembros a seis países que se encontraban entre los diez estados más dinámicos en el comercio internacional. Entre tales países se encontraban Alemania, primer exportador mundial y segundo importador mundial, Francia, que se ubicaba en el quinto puesto como exportador e importador, Reino Unido, quien se encontraba en el sexto lugar como exportador y cuarto como importador, Italia, como octavo exportador y séptimo importador mundial, Holanda, séptimo exportador y octavo importador, o Bélgica quien se ubicaba décimo tanto como exportador o como importador.

En cambio, si analizamos el mercado importador de los miembros del G-20 individualmente considerados, surge que éstos ocupaban puestos mucho menos importantes que los ostentados por países desarrollados. Salvo el caso de China, que se ubicaba en el tercer puesto de esa categoría, los demás se ubicaban bastante más atrás. Por ejemplo, el mejor posicionado después de China era México recién en el número catorce, luego le seguía Tailandia en el puesto veintidós, India en el veinticuatro, Turquía en el veinticinco, Brasil en el treinta, Sudáfrica en el treinta y cinco, Filipinas en el treinta y seis y Chile en el cuarenta y siete. Los demás miembros del G-20 se encontraban todos después del puesto número cincuenta.

Analizando a los miembros latinoamericanos del G-20 individualmente, el poder de mercado doméstico no presentaba las condiciones para la generación de poder de negociación comercial. En el caso de Argentina, este país demandaba tan solo el 0.17% de las importaciones mundiales (cuadro VI) y recién comenzaba a resurgir después de un período caracterizado por la inestabilidad macroeconómica que había tenido su punto de partida en el año 1998 y que a su vez estaba asociada con la crisis económica y financiera del año 2001-2002, una de las más severas de la historia. Esto implicaba que, si bien en 1998 Argentina había ingresado en una recesión, a fines de 2001 la economía se encontraba en una auténtica depresión, debido a lo cual en el año 2002 había experimentado una contracción en promedio del 10%. Pese a la mejora del desempeño económico del

2003<sup>202</sup>, aún en este año el desempleo superaba el 17% y quienes poseían trabajo experimentaban una caída del valor adquisitivo de su salario debido a la devaluación del peso y a la inflación. En términos reales, los salarios habían caído un 23,7% en 2002.

A su vez, había declarado una moratoria de pagos con los acreedores privados, el producto bruto interno (PBI) real había caído un 28% desde su máximo en 1998 hasta la depresión en el 2002 y la inflación en ese año había sido del 41%. La tasa de pobreza había experimentado un crecimiento del 25,9% en 1998, pasando a uno de 38,3% en 2001 y a uno de 57,5% en el 2002. La crisis financiera y las repercusiones económicas en sus vecinos del MERCOSUR fueron los principales factores que contribuyeron a la disminución de las importaciones de mercancías desde América Latina en aproximadamente un 7 % en 2002. La disminución de las importaciones argentinas según muestra el cuadro VII (-56 %) excedió incluso a la peor contracción de las importaciones durante la crisis financiera asiática. Si bien durante 2003 las importaciones de bienes mostraron un notorio desempeño, (impulsadas por la recuperación de la economía doméstica), ese guarismo debía relativizarse dada la disminución mencionada del 2002 del 55%, con lo cual la base de comparación ha sido muy baja. A pesar del aumento de las importaciones del 2003, las mismas eran todavía 32% inferiores a las de 2001<sup>203</sup>. Este panorama, no colocaba a la Argentina en una buena posición para lograr poder de negociación comercial ante sus demandas.

---

<sup>202</sup> De acuerdo a la información de prensa publicada por el INDEC en Febrero del 2003, el crecimiento de la economía en el primer trimestre del año 2003 alcanzó a 5,4% respecto a igual período de 2002 y 2,4% frente al último trimestre del año anterior. Este crecimiento se debería especialmente al impulso de la producción de bienes y la inversión interna. El producto interno bruto (PIB) registró así el primer incremento interanual en cuatro años, desde que se inició la recesión económica en la segunda mitad de 1998.

<sup>203</sup> Informe del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Argentina “La Economía Argentina durante 2003: su evolución reciente” [en línea] Disponible para consulta en <<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/informe48/introduccion.pdf>> [consulta 12 de agosto de 2010]

Bolivia ocupaba una posición más débil aún, representando solo el 0.02% de las importaciones totales, igual que Tanzania, Zimbabwe y Paraguay (según muestra el cuadro VI).

En lo que respecta a Brasil, principal gestor del G-20, este país venía de atravesar un período económico que no lo convertía en un mercado comprador aún interesante. En el 2003 y según muestra el cuadro V, solo representaba el 0.7% de las importaciones totales y, en los meses que habían precedido a las elecciones que dieran el triunfo a Luiz Inácio Lula da Silva, los mercados no mostraban buenos pronósticos, las importaciones se caracterizaban por un bajo incremento y el nuevo gobierno tenía que hacer frente a desafíos trascendentes que permitieran el retorno del país a un camino de crecimiento. El aumento del PIB había sido apenas del 0,1% en 2003, y la demanda interna había registrado una importante contracción, debido a la severidad de los ajustes fiscal y monetario. La inversión se había reducido a niveles inferiores al 18% del PIB y la situación se había tornado más recesiva por los efectos negativos de la inflación sobre los salarios reales, lo que había provocado una reducción de los ingresos medios reales de las personas ocupadas del 12,3% en 2003 (Arahetes García, 2004:11).

Para salir de esa oscura situación, unos de los pilares del gobierno brasileño fue el apoyo a las exportaciones, de modo que ese dinamismo exportador se trasladase al mercado doméstico a través de la reactivación de las industrias exportadoras y el aumento del empleo en esos sectores. Mientras tanto, el bajo crecimiento de las importaciones del momento tornaba a Brasil en un mercado con escaso poder de negociación comercial, a la vez que existía la necesidad de intervenir activamente en las negociaciones multilaterales para lograr eliminar las distorsiones existentes en los mercados desarrollados y así llevar a la práctica ese objetivo de aumento de sus exportaciones

## Cuadro IV

## Principales exportadores mundiales de mercancías, 2003

Orden	Exportadores	Valor	Parte	Variación porcentual anual
1	Alemania	748.3	10.0	22
2	Estados Unidos	723.8	9.6	4
3	Japón	471.8	6.3	13
4	China	437.9	5.8	34
5	Francia	386.7	5.2	17
6	Reino Unido	304.6	4.1	9
7	Países Bajos	294.1	3.9	20
8	Italia	292.1	3.9	15
9	Canadá	272.7	3.6	8
10	Bélgica	255.3	3.4	18
11	Hong Kong, China	228.7	3.0	13
	exportaciones locales	19.6	0.3	7
	reexportaciones	209.1	2.8	14
12	Corea, República de	193.8	2.6	19
13	México	165.4	2.2	3
14	España	151.7	2.0	21
15	Taipei Chino	150.3	2.0	11
16	Singapur	144.1	1.9	15
	exportaciones locales	79.7	1.1	19
	reexportaciones	64.4	0.9	10
17	Rusia, Federación de	134.4	1.8	25
18	Suecia	101.2	1.3	24
19	Suiza	99.4	1.3	13
20	Malasia b	99.4	1.3	7
21	Austria	95.8	1.3	22
22	Irlanda	92.7	1.2	5
23	Arabia Saudita c	88.5	1.2	23
24	Tailandia	80.5	1.1	17
25	Brasil	73.1	1.0	21
26	Australia	71.5	1.0	10
27	Noruega	67.5	0.9	13
28	Dinamarca	67.4	0.9	17
29	Emiratos Árabes Unidos c	65.8	0.9	26
30	Indonesia	61.0	0.8	7
31	India c	56.0	0.7	14
32	Polonia	53.5	0.7	31
33	Finlandia	53.0	0.7	17
34	República Checa	48.7	0.6	27
35	Turquía c	46.6	0.6	29
36	Hungría	42.5	0.6	23
37	Filipinas	36.5	0.5	0
38	Sudáfrica	36.5	0.5	23
39	Irán, Rep. Islámica del c	36.2	0.5	29
40	Israel	31.6	0.4	8
41	Portugal	31.4	0.4	18
42	Argentina	29.4	0.4	14
43	Argelia c	24.6	0.3	31
44	Venezuela c	23.7	0.3	-3
45	Ucrania	23.1	0.3	29
46	República Eslovaca	22.0	0.3	52
47	Chile	21.0	0.3	16
48	Nigeria	20.3	0.3	34
49	Viet Nam c	20.2	0.3	22
50	Kuwait	19.4	0.3	26
	Total de las economías anteriores e	7095.5	94.6	-
	Mundo e	7503.0	100.0	16

Fuente: OMC. Estadísticas del comercio mundial 2004

Cuadro V  
Principales importadores mundiales de mercancías, 2003  
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Orden	Importadores	Valor	Parte	Variación Porcentual anual
1	Estados Unidos	1303.1	16.8	9
2	Alemania	601.7	7.7	23
3	China	413.1	5.3	40
4	Reino Unido	390.8	5.0	13
5	Francia	390.5	5.0	19
6	Japón	382.9	4.9	14
7	Italia	290.8	3.7	18
8	Países Bajos	262.8	3.4	20
9	Canadá	245.0	3.2	8
10	Bélgica	235.4	3.0	18
11	Hong Kong, China	233.2	3.0	12
12	España	201.0	2.6	22
13	Rep. de Corea	178.8	2.3	18
14	México	178.5	2.3	1
15	Singapur	127.9	1.6	10
16	Taipei Chino	127.4	1.6	13
17	Austria	98.0	1.3	25
18	Suiza	95.2	1.2	14
19	Australia	89.1	1.1	23
20	Suecia	82.7	1.1	24
21	Malasia	81.9	1.1	3
22	Tailandia	75.8	1.0	17
23	Federación de Rusia	74.2	1.0	23
24	India	70.7	0.9	25
25	Turquía	69.3	0.9	34
26	Polonia	68	0.9	23
27	Dinamarca	57.8	0.7	15
28	Irlanda	53.4	0.7	2
29	Rep. Checa	51.1	0.7	26
30	Brasil	50.7	0.7	2
31	Hungría	47.6	0.6	26
32	Portugal	45.1	0.6	12
33	Grecia	43.7	0.6	40
34	Finlandia	42.0	0.5	23
35	Sudáfrica	41.1	0.5	40
36	Filipinas	39.5	0.5	6
37	Noruega	39.5	0.5	13
38	Israel	36.3	0.5	2
39	Arabia Saudita	36.3	0.5	12
40	Emiratos Arabes U	36.0	0.5	11
41	Indonesia	32.6	0.4	4
42	Irán	25.5	0.3	15
43	Viet Nam	24.9	0.3	31
44	Rumania	24.0	0.3	34
45	Ucrania	23.0	0.3	36
46	Rep Eslovaca	22.5	0.3	36
47	Chile	19.4	0.2	13
48	Nueva Zelanda	18.6	0.2	23
49	Luxemburgo	16.3	0.2	25
50	Marruecos	14.2	0.2	19

Fuente: OMC. Estadísticas del comercio mundial 2004.

Por el lado de México, si bien sus importaciones gozaban de ser las mayores de América Latina (según muestra el cuadro V), solo representaban el 2.3% del total mundial y ocupaba el número 14 en el ranking de importadores. Sin embargo, como muestra el cuadro VIII, es importante notar que el hecho de que el 13,5% de las exportaciones estadounidenses se dirigían a México, lo convertían en un socio estratégico para Estados Unidos, por lo cual contar con México como aliado al G-20 era una iniciativa inteligente. Además de eso y como muestra el cuadro VII, dentro de América Latina las importaciones mexicanas representaban el 49%, por lo que para quienes tenían sus esfuerzos enfocados en la región, México era el mercado más interesante.

Cuadro VI  
Importaciones totales mundiales de los integrantes del G-20  
(Millones de dólares y porcentajes)

Mercados	2003	Porcentaje del total
Mundo	7861000	100
Argentina	13834	0.17
Venezuela	9256	0.11
Bolivia	1616	0.02
Brasil	50859	0.65
Chile	19322	0.25
China	412760	5.25
Cuba	4673	0.05
Ecuador	6703	0.08
Egipto	12950	0.16
Guatemala	8127	0.10
India	72558	0.92
México	175039	2.22
Nigeria	10853	0.13
Pakistán	13038	0.16
Paraguay	2228	0.02
Perú	8414	0.10
Filipinas	42576	0.54
Sudáfrica	39748	0.50
Tanzania	2125	0.02
Tailandia	75824	0.96
Turquía	69340	0.88
Uruguay	2190	0.03
Zimbabwe	1710	0.02
Total		13.34

Fuente: elaboración propia en base a datos de la OMC. Estadísticas del comercio mundial 2004

**Cuadro VII**  
**Principales importadores de mercancías de América Latina, 2002**  
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Valor	Parte				Variación porcentual anual			
	2002	1980	1990	2000	2002	1995-00	2000	2001	2002
<b>Importadores</b>									
América Latina	350.4	100.0	100.0	100.0	100.0	9	16	-2	-7
México	173.1	17.9	33.6	46.6	49.4	19	23	-4	0
maquiladoras	59.3	1.4	8.0	16.0	16.9	19	23	-7	3
Brasil	49.7	20.2	17.4	15.2	14.2	2	13	0	-15
Chile	17.1	4.7	6.0	4.8	4.9	3	16	-4	-4
Colombia	12.7	3.8	4.3	3.0	3.6	-4	8	11	-1
Venezuela	11.8	9.6	5.7	4.2	3.4	5	15	11	-34
Argentina	9.0	8.5	3.1	6.6	2.6	5	-1	-20	-56
República Dominicana	8.9	1.6	2.3	2.5	2.5	13	18	-7	1
Perú	7.5	2.1	2.0	1.9	2.1	0	0	-1	3
Costa Rica	7.2	1.2	1.5	1.7	2.0	10	1	3	9
Ecuador	6.4	1.8	1.4	1.0	1.8	-2	23	44	20
Guatemala	6.1	1.3	1.3	1.2	1.7	8	9	17	8
El Salvador	5.2	0.8	1.0	1.3	1.5	8	21	2	3
Cuba	4.2	5.3	3.5	1.3	1.2	12	12	-1	-14
Trinidad y Tabago	4.0	2.6	1.0	0.9	1.2	14	21	19	3
Jamaica	3.5	0.9	1.5	0.9	1.0	3	15	1	4
<b>Pro memoria:</b>									
<b>Mercado Común Andino (5)</b>									
Exportaciones	52.9	27.8	21.2	16.1	15.1	8	34	-9	0
Importaciones	40.3	17.9	14.0	10.6	11.5	1	10	11	-11
<b>MERCOSUR (4)</b>									
Exportaciones	88.6	26.9	31.6	23.5	25.3	4	14	4	1
Importaciones	62.4	30.6	22.6	23.3	17.8	2	9	-6	-26

Fuente: OMC. Estadísticas del comercio mundial 2003. Comercio por regiones.

**Cuadro VIII**  
**Comercio de mercaderías de Estados Unidos por regiones y economías, 1995-2003**  
(Miles de millones de dólares)

Destino	Exportaciones				
	Valor	Parte		Variación porcentual anual	
	2003	1995	2003	2002	2003
<b>Región</b>					
Mundo	723.8	100.0	100.0	-5	4
Asia	202.5	32.9	28.0	-2	7
América del Norte	169.9	21.6	23.5	-2	5
Europa Occidental	165.1	23.0	22.8	-10	5
América Latina	148.8	16.4	20.6	-7	0
Oriente Medio	19.4	3.0	2.7	-2	2
África	10.7	1.7	1.5	-14	0
Europa C./O., Estados Bálticos, CEI	7.1	1.0	1.0	-4	8
<b>Economía</b>					
Canadá	169.5	21.6	23.4	-2	5
Unión Europea (15)	150.8	21.1	20.8	-10	5
México	97.5	7.9	13.5	-4	0
Japón	52.1	11.0	7.2	-11	1
China	28.4	2.0	3.9	15	29
Total de las 5 economías anteriores	498.2	63.6	68.8	-5	5
Corea, República de	24.1	4.3	3.3	2	7
Taipei Chino	17.5	3.3	2.4	1	-5
Singapur	16.6	2.6	2.3	-8	2
Hong Kong, China	13.5	2.4	1.9	-10	7
Australia	13.1	1.8	1.8	20	0
Brasil	11.2	2.0	1.5	-22	-10
Malasia	10.9	1.5	1.5	10	6
Suiza	8.7	1.1	1.2	-21	11
Filipinas	8.0	0.9	1.1	-5	10
Israel	6.9	1.0	1.0	-6	-2
Tailandia	5.8	1.1	0.8	-19	20
India	5.0	0.6	0.7	9	22
Arabia Saudita	4.6	1.0	0.6	-20	-4
República Dominicana	4.2	0.5	0.6	-4	-1
Colombia	3.8	0.8	0.5	0	5
Emiratos Árabes Unidos	3.5	0.3	0.5	36	-2
Costa Rica	3.4	0.3	0.5	25	9
Turquía	2.9	0.5	0.4	0	-7
Honduras	2.8	0.2	0.4	5	11
Venezuela	2.8	0.8	0.4	-22	-36
Sudáfrica	2.8	0.5	0.4	-15	12
Chile	2.7	0.6	0.4	-17	4
Egipto	2.7	0.5	0.4	-24	-7
Indonesia	2.5	0.6	0.3	3	-2
Total de las 30 economías anteriores	680.7	93.3	94.0	-	-

Fuente: OMC. Estadísticas del Comercio Mundial 2004. Comercio por regiones.

El débil poder de negociación atribuible al mercado era más marcado aún en ciertos países africanos. En el año 2002, el comercio de mercancías y servicios comerciales de África fue al revés del crecimiento del comercio mundial. Las exportaciones e importaciones de mercancías registraron sólo pequeños aumentos.

Los referidos a las importaciones, habían estado frenados por la disminución de las importaciones justamente de dos de los integrantes del G-20, Nigeria y Egipto, que en el año 2001 se habían convertido en el tercero y el segundo principal importador de mercancías de África y luego comenzaron a bajar hasta transformarse en el sexto y quinto respectivamente, con casi el 7% de participación en el continente en el año 2003 (cuadro IX). Si bien ese porcentaje otorgaba a esos países una participación destacada dentro de África, sus participaciones en las importaciones mundiales eran intrascendentes, representando el 0.16 y 0.13% respectivamente (cuadro VI). Esto colocaba a dos de los miembros africanos del G-20 en la condición de debilidad para negociar comercialmente utilizando el poder de compra como amenaza.

En cuanto a Sudáfrica y según muestra el cuadro IX, en el año 2003 ocupaba el 1º lugar como importador africano, representando el 25% de las importaciones totales de África (según muestra el cuadro VI). Si bien la economía de Sudáfrica era de tamaño medio en términos globales, era un gigante en el contexto africano. Aunque había experimentado un aumento considerable de sus compras externas (que le otorgaba atractivo como mercado potencial), en el 2003 ocupaba el puesto número 35 en el ranking de importadores, algo que tornaba dificultoso que obtuviera poder de negociación comercial actuando aisladamente. En esa categoría, dentro del G-20 ocupaba el 7º lugar después de Brasil.

Egipto era la segunda economía de África según el PBI del 2003, pero a nivel global su participación era mucho más pequeña.

Cuadro IX  
Principales exportadores e importadores de mercancías de África, 2003  
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Valor	Parte				Variación porcentual anual			
	2003	1980	1990	2000	2003	1995-00	2001	2002	2003
<b>Exportadores</b>									
África	173.2	100.0	100.0	100.0	100.0	6	-6	2	23
Sudáfrica	36.5	21.0	22.2	20.4	21.1	1	-2	2	23
Argelia	24.6	11.4	12.2	15.0	14.2	17	-13	-2	31
Nigeria	20.3	21.4	12.8	14.3	11.7	11	-18	-12	34
Jamahiriya Árabe Libia	15.0	18.0	12.5	8.6	8.6	7	-11	4	28
Angola	8.8	1.6	3.7	5.4	5.1	17	-18	15	17
Marruecos	8.7	2.1	4.0	5.1	5.0	2	-4	10	11
Túnez	8.0	1.8	3.3	4.0	4.6	1	13	4	17
Egipto	6.2	2.5	3.3	3.2	3.6	6	-12	14	31
Côte d'Ivoire	5.8	2.6	2.9	2.6	3.4	0	1	34	11
Congo	3.1	0.8	0.9	1.7	1.8	16	-17	11	33
Botswana	2.9	0.4	1.7	1.8	1.7	5	-10	-5	24
Guinea Ecuatorial	2.6	0.0	0.1	0.7	1.5	54	67	21	19
Gabón	2.5	1.8	2.1	1.7	1.5	-2	8	-18	18
Ghana	2.5	1.0	0.8	1.1	1.4	-1	3	15	27
Kenya	2.4	1.0	1.0	1.2	1.4	-2	12	9	14
<b>Importadores</b>									
África	165.9	100.0	100.0	100.0	100.0	0	4	2	21
Sudáfrica	41.1	20.1	18.5	22.9	24.8	-1	-5	4	40
Marruecos	14.2	4.3	7.0	8.9	8.5	3	-4	8	19
Argelia	13.0	10.8	9.8	7.1	7.8	-2	8	21	8
Túnez	10.9	3.6	5.5	6.6	6.6	2	11	0	15
Egipto	10.9	5.0	12.5	10.8	6.6	4	-9	-2	-13
Nigeria	10.9	17.1	5.6	6.7	6.6	1	33	-35	44
Jamahiriya Árabe Libia	5.1	7.0	5.4	2.9	3.1	-7	18	5	11
Côte d'Ivoire	4.5	3.0	2.1	2.1	2.7	-1	-5	44	19
Angola	4.1	1.4	1.6	2.3	2.5	16	5	-7	40
Kenya	3.7	2.2	2.2	2.4	2.2	1	3	2	15
Ghana	3.3	1.2	1.2	2.3	2.0	9	6	-14	19
Zimbabwe	2.9	1.5	1.9	1.4	1.8	-7	-8	44	19
Sudán	2.7	1.6	0.6	1.2	1.6	5	51	6	7
Botswana	2.5	0.7	2.0	1.6	1.5	2	-13	2	32
Mauricio	2.4	0.6	1.6	1.6	1.4	1	-5	9	10

Fuente: OMC. Estadísticas del comercio mundial 2004.

Puerto Sanz y Ramírez Cendrero también se refirieron a la importancia del peso del mercado cuando señalaban que el núcleo básico del grupo lo constituían Brasil, China, India, México y Sudáfrica dado que, para estos autores, “el poder dentro de la OMC dependía precisamente de la importancia comercial global y porque, en ese sentido, muchos de los participantes latinoamericanos tenían un pequeño peso en el conjunto del comercio global, e incluso en las transacciones con los Estados Unidos (Puerto Sanz y Ramírez Cendrero, 2004).

Para contrarrestar el débil poder de mercado, el G-20 reunió a un grupo de países que, a través del conjunto, lograban representar un mercado influyente y con un poder de compra que le otorgaba las condiciones para hacer creíbles sus amenazas. De la observación del cuadro VI, resulta que las importaciones del conjunto de los miembros del G-20 en el año 2003 constituían aproximadamente el 13,5% del total mundial, lo cual implicaba que casi la séptima parte del comercio mundial de productos importados iban a ser consumidos en alguno de sus integrantes y por ende exportados por algún miembro de la OMC al grupo.

La búsqueda de ciertos socios asiáticos fue una táctica bien seleccionada para el peso del mercado, considerando que en esa región se encontraban las economías en desarrollo con mayor potencial de crecimiento y con mayor capacidad de realizar aportes al poder de mercado. Esos socios del G-20 extra latinoamericanos, aportaban al conjunto el peso suficiente para hacer creíble cualquier amenaza. Un caso esclarecedor de lo dicho lo constituía China, un socio clave, dado que sus importaciones constituían más del 5% del total mundial (cuadro V y VI), era el 3º importador mundial después de Estados Unidos y Alemania (cuadro V) y aún negociando individualmente poseía una fuente de poder de negociación relativo al peso de su mercado importador, por lo que la contribución al grupo era fundamental. Asimismo, si además de las cifras del momento, se analizaban las proyecciones del comercio exterior chino para el futuro próximo, resultaba que en el año 2002 China había aumentado sus importaciones en un 21% con respecto a 2001, mientras que en el 2003 el incremento había sido del 40% con respecto a

2002, aumentos verdaderamente significativos con respecto al desempeño del resto del mundo. Tanto Estados Unidos, como la Unión Europea y Japón comenzaban a experimentar un aumento considerable de sus ventas con destino a China, por lo que la dependencia de este mercado era cada vez mayor y se tornaba preocupante una relación conflictiva. A su vez, Japón y la Unión Europea habían soportado en el 2002 un estancamiento o declive del crecimiento de la demanda interna, por lo que las ventas externas a los países más dinámicos como China eran fundamentales.

La recuperación económica mundial posterior al 2001 había perdido fuerza en el segundo semestre de 2002, con lo que el crecimiento anual había quedado limitado a sólo el 1,5 %, con lo que ningún país desarrollado estaba en condiciones de perder un mercado importador. En el mismo período, la expansión del PIB mundial también fue sostenida por China y las economías en transición, que continuaron registrando un ritmo de crecimiento económico mucho más rápido que el de la economía mundial.

En fuerte contraste al buen desempeño asiático, la actividad económica la Unión Europea en el 2002 había seguido siendo decaída dado que la demanda interna de Alemania (la economía más importante de la región), se hallaba en declive. Esto implicaba la necesidad de aumentar las exportaciones a países demandantes como China<sup>204</sup>.

La observación del cuadro X nos muestra que el crecimiento de las exportaciones de Estados Unidos a China durante el 2003 había sido del 29%, el de las exportaciones de la Unión Europea al mismo mercado del 40% y el de las exportaciones de Japón del 39%. En el año 2002, China había sustituido por primera vez a Japón como principal proveedor asiático de mercancías de los Estados Unidos.

---

<sup>204</sup> Informe del comercio mundial 2003 [en línea] Organización Mundial de Comercio < [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/publications\\_s/wtr03\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr03_s.htm) > [consulta 10 de abril de 2010]

A pesar del aumento de las exportaciones de los Estados Unidos a China en el 2003, el déficit comercial bilateral estadounidense se había ampliado bruscamente hasta alcanzar casi 103.000 millones de dólares, el más importante que experimentaba Estados Unidos con cualquier mercado, razón por lo cual advertía una necesidad imperiosa de aumentar aún más las exportaciones hacia China.

Otras de las razones por las cuales Estados Unidos estaba anhelando aumentar sus ventas hacia China la constituía el hecho de que, ya en el año 2002, las exportaciones de América del Norte habían experimentado una disminución del 4%, siendo una de las principales causas, la caída de la demanda de algunos de sus socios comerciales más importantes, como Europa Occidental y Japón, y de regiones que se hallaban en franca contracción, como era el caso de América Latina<sup>205</sup>, por lo que la alternativa asiática, especialmente de China, parecía la más acertada.

A pesar de la depreciación del dólar del momento, la falta de competitividad de los precios también desempeñaba un papel importante en la disminución de exportaciones estadounidenses, ya que esa reducción también se observaba en aquellas operaciones destinadas a regiones que habían experimentado un fuerte crecimiento de sus importaciones. Tales exportaciones perdieron cuota de mercado no sólo en los países en desarrollo de Asia, las economías en transición, Europa Occidental y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, sino también en las economías en desarrollo de América Latina, Oriente Medio y África. Con todo, las importaciones siguieron creciendo impulsadas por el gasto de consumo, lo que implicaba que el potencial de China como importador de bienes estadounidenses era, para este país, un tema delicado. Esto generaba la necesidad de Estados Unidos de aumentar sus exportaciones a China para contrarrestar un déficit ya preocupante, e implicaba que si los grandes exportadores dependían cada vez más de las compras realizadas por China, el

---

<sup>205</sup> OMC. Informe del comercio mundial 2003

hecho de contar con este país como socio en un grupo de presión fue una iniciativa muy bien diseñada por quienes dieron origen al G-20.

Cuadro X  
Exportaciones de mercancías de los Estados Unidos, la Unión Europea (15) y el Japón destinadas a China,  
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Valor	Parte en las exportaciones total de mercancías de la economía		Variación porcentual anual			
		2003	1995	2003	1995-2000	2001	2002
<hr/>							
Estados Unidos							
Exportaciones totales de mercancías	28.4	100.0	100.0	7	18	15	29
Unión Europea (15)							
Exportaciones totales de mercancías	44.9	100.0	100.0	4	15	20	40
Japón a							
Exportaciones totales de mercancías	72.9	100.0	100.0	5	0	24	39

Fuente: OMC. Estadísticas del comercio mundial 2004. Comercio por regiones

A pesar del peso del mercado individual, China no se beneficiaba de un accionar aislado. Sabía que así como se había transformado en uno de los principales importadores mundiales, también había iniciado el camino hacia la ubicación entre los primeros lugares en el ranking de exportadores, encontrándose muy cerca de los grandes del momento y, tanto Estados Unidos como la Unión Europea, estaban entre sus clientes destacados, por lo cual una acción individual de amenaza utilizando el recurso de sus importaciones, no era una opción inteligente, sobre todo si se considera que China era un miembro de reciente ingreso a la OMC, con tan solo dos años de pertenencia a la organización.

De este modo, el rol de China en el comercio internacional se tornaba cada vez más importante, al punto que la expansión comercial que había registrado durante 2002 ya había representado más de una quinta parte del incremento de las exportaciones (e importaciones) mundiales de mercancías. A medida que se iba

convirtiéndose en un importante proveedor mundial, se transformaba en un destacado y seductor mercado para los principales exportadores del resto del mundo. Ya durante 2002, China había logrado colocarse en el ranking del comercio mundial por arriba de Reino Unido, pasando a ocupar el puesto número cinco entre los mayores comerciantes de mercancías del mundo. También durante ese mismo año, la actividad económica mundial se había reforzado con la evolución registrada en China y en las economías en transición, algo que mostraba cómo el mercado chino comenzaba a perfilar su liderazgo en la provisión y adquisición de bienes hacia y desde el resto del mundo. Además, China era un país que había mantenido posiciones muy firmes en las negociaciones en la OMC desde su ingreso, lo cual contribuía a consolidar al grupo más allá de una reunión ministerial y a otorgarle una proyección global.

El crecimiento de la producción y del comercio que China venía registrando desde la década de 1990, el alto nivel de corrientes de Inversión extranjera directa –IED– y el ingreso del país a la OMC, habían generado un sentimiento de amenaza de avalancha de productos chinos en el resto del mundo, pero sobre todo en los mercados con los mayores niveles de consumo (caso de Estados Unidos), por lo cual estos países intentarían minimizar el impacto de las importaciones chinas con el aumento de sus exportaciones hacia ese mercado. De este modo, se buscaba compensar las consecuencias del crecimiento y dinamismo exportador de China con su crecimiento como importador y como mercado consumidor.

Además de China, India era otro mercado tentador. Los incrementos más fuertes de las importaciones mundiales de mercancías del año 2002 (por encima del 10 por ciento) se habían registrado solo en once Estados, entre los que se encontraban cuatro del G-20, tales como India, China, Turquía y Filipinas. Incluso, en la etapa inmediata anterior a la creación del G-20, muchas economías de los países desarrollados mostraban menor dinamismo que varios de los miembros del grupo. Por ejemplo, la recuperación de las economías en desarrollo avanzadas de Asia había sido fuerte gracias al desempeño de China e India. Según el Informe del Comercio Mundial del 2003 realizado por la OMC, con la contribución de estos

dos países, los incrementos de producción registrados por el Asia en desarrollo superaron a los de todas las demás regiones.

Otro dato significativo para apreciar el atractivo de mercados como China e India era que, mientras en el 2002 la demanda interna de Japón había experimentado un estancamiento, la de China e India había continuado creciendo rápidamente, por lo que aquellos países tradicionalmente proveedores de Japón, comenzaban a trasladar el foco de su atención en los dos primeros.

En función de lo anterior, si bien individualmente considerados, muchos de los países en desarrollo carecían del peso del mercado necesario para obtener poder de negociación comercial, como grupo, el G-20 presentaba una característica mucho más favorable. Esto se reafirma si se considera además que nueve miembros del G-20 se encontraban entre los 50 primeros importadores mundiales, dato que también daba cuenta del aporte del conjunto

#### 7.2.2. El mercado importador potencial

El potencial de mercado de muchos países en desarrollo fue señalado por Van Agtmael cuando manifestaba que “hace veinticinco años, la mayoría de los inversionistas pensaba que era poco menos que absurda la idea de invertir dinero en acciones de países del 'Tercer Mundo'. Sin embargo, en la actualidad, varios de esos países han pasado de la categoría de tercermundistas a la de emergentes, mientras que algunos son reconocidos incluso como grandes potencias económicas (Van Agtmael, 2007:18).

En función de ello, si bien durante el año 2003 algunos miembros del G-20 mantenían posiciones de escaso peso considerados individualmente, sin embargo, muchos de ellos presentaban un potencial de gran atractivo al momento de analizar sus proyecciones. Por ejemplo en el caso de India, si bien en el año 2003 sus importaciones solo constituían el 0.9% del total mundial, en ese mismo año

había manifestado un incremento del 25% con respecto al año anterior, por lo que se forjaba un mercado potencial de incipiente pero rápida seducción, al igual que Turquía, cuyas importaciones representaban el mismo porcentaje que India pero su aumento con respecto al 2002 había sido del 34%. El caso de Tailandia era similar. Si bien en el año 2003 sus importaciones constituían solo el 1% del total mundial y eran aún reducidas para generar peso en función del mercado, en ese año Tailandia se había convertido en el importador número veintidós con un incremento del 17% con respecto a 2002.

El mercado importador de Sudáfrica también había demostrado un desempeño verdaderamente seductor. Si bien en el 2003 solo constituía el 0,5 del total mundial, había crecido un 40% con respecto al 2002, con lo cual y en vistas de que esos porcentajes de crecimientos se mantendrían más o menos constantes, el mundo lo miraba como un futuro cliente al que había que cautivar.

Según surge del cuadro VI, en el año 2002 (año anterior a la formación del G-20), las importaciones de los miembros del grupo tomadas en su conjunto sumaban un monto similar a las importaciones comunitarias de extrazona y un monto tan solo un poco más bajo que las importaciones estadounidenses. Pero si analizamos las cifras del crecimiento del comercio internacional de los últimos años y el desempeño de varios países en desarrollo, podemos apreciar el potencial de mercado que poseían como para sembrar el temor a una amenaza futura. Según señalaba Van Agtmael, “antes de la mitad del siglo XXI, la economía de China por sí sola será la más grande del mundo, pero esta vez no vivirá en un espléndido aislamiento sino que se convertirá en la economía ancla del mundo, en el principal importador, exportador y líder de las tendencias globales” (Van Agtmael, 2007:37).

Asimismo, según las proyecciones de Goldman Sachs citadas por Van Agtmael, apenas cuatro de los mercados emergentes de mayor tamaño (los conocidos BRIC), superarían a los siete países industrializados más grandes, los del G-7

(Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá) para el año 2040 (Van Agtmael, 2007:24).

Por ejemplo, si nos remitimos a los datos del comercio internacional entre países del Sur, notaremos que en el período 1990-2001 el comercio Sur-Sur había aumentado el doble que el comercio mundial. El porcentaje de las exportaciones mundiales de mercancías correspondiente a exportaciones entre países en desarrollo subió del 6,5% en 1990 al 10,7% en 2001, cifra que no tenía precedentes en los últimos 50 años<sup>206</sup>. Esto comenzaba a generar la necesidad de los países desarrollados de recobrar esos mercados, por lo que estaban acaparando mayor atención.

### 7.2.3. El mercado exportador agrícola

Del documento informativo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)<sup>207</sup>, resulta que en el año 2002, las exportaciones de los países en desarrollo en su conjunto representaban menos del 30 % de las exportaciones mundiales de mercancías. Si se excluía de los cálculos a los países en desarrollo de Asia donde las exportaciones de China e India eran las que ostentaban la mayor parte del porcentaje, las economías de Latinoamérica, el Caribe, África y Medio Oriente participaban con sólo 11.6 % de aquel total. A pesar de las reducciones de restricciones logradas en la Ronda Uruguay y de las excepciones otorgadas a favor de los países en desarrollo y menos desarrollados, los principales beneficiarios del proceso de liberalización comercial de bienes seguían siendo los países desarrollados, debido tanto al peso que poseían en la economía y el comercio mundial, como a la mayor capacidad negociadora, atributo que les

---

<sup>206</sup> Organización Mundial de Comercio. Informe sobre el comercio mundial 2003 [en línea] pág 24. [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/wtr03\\_chap1\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr03_chap1_s.pdf) [consulta 19 de marzo de 2011]

<sup>207</sup> Secretaría Permanente del SELA, Documento informativo “El sistema multilateral de comercio en el escenario post-Cancún. Las discusiones en relación con los temas de Singapur y el trato especial y diferenciado” SP/CL/XXX.O/Di N° 8-04, 2004.

permitía defender sus intereses nacionales con eficacia y utilizar las negociaciones para modificar principios y disciplinas multilaterales, con el propósito de acomodarlas a sus propias políticas e instrumentos de política comercial.

Además, los países en desarrollo tenían problemas propios estructurales internos que les impedían convertir automáticamente condiciones potenciales de acceso a mercados en oportunidades comerciales reales. Estos factores, unidos al escaso peso de sus mercados de compras, les quitaban poder de negociación comercial.

Como exportadores de productos agrícolas y según muestra el cuadro XI, los miembros del G-20 en el año 2003 representaban el 18.6% del total mundial, pero a diferencia de los otros grandes exportadores como Estados Unidos o la Unión Europea, ni sus producciones ni sus exportaciones estaban distorsionadas con subsidios, ayudas o protegidas con aranceles o restricciones no arancelarias, lo que los colocaba en el lugar de demandantes legítimos en las negociaciones multilaterales. Esa legitimidad provenía tanto de su calidad de países en desarrollo donde, en muchos casos, la agricultura era una fuente de subsistencia, como de sus condiciones naturales y su tradición en la producción agrícola.

Así como había sucedido con el del Grupo Cairns durante la Ronda Uruguay, el mercado agrícola del G-20 legitimaba su autoridad en las deliberaciones sobre la cuestión. Pero a diferencia de aquel grupo que se caracterizaba por aglutinar a productores de clima templado, en el G-20 la variedad de productos agrícolas fue mucho más marcada e incluso los intereses sobre el sector eran diferentes, por lo que la agricultura hacía referencia más que a un poder de mercado a una legitimación de autoridad ante los reclamos.

En función de ello, la legitimidad tenía su fundamento en la condición de países en desarrollo donde coexistía el 70% de la población rural del mundo, además de haber comprendido al 60% de la población mundial. Celso Amorim agregaba dos causales adicionales de legitimidad en los reclamos del G-20. En primer lugar,

que sus objetivos estaban en consonancia con el mandato de Doha y en segundo lugar, por representar a países de tres continentes (Amorim 2006:15).

Cuadro XI

Exportaciones de productos agrícolas de los miembros del G-20 en dólares estadounidenses a precios corrientes (millones de dólares)

<b>Exportador</b>	<b>Importador</b>	<b>2003</b>	<b>Porcentaje</b>
Mundo	World	681965	100
Argentina	World	15133	2.2
Bolivarian Rep. of Venezuela	World	302	0.04
Bolivia	World	522	0.07
Brazil	World	24216	3.5
Chile	World	7466	1.09
China	World	22158	3.24
Cuba	World	676	0.09
Ecuador	World	2798	0.41
Egypt	World	945	0.13
Guatemala	World	1599	0.23
India	World	6985	1.02
Mexico	World	9875	1.44
Nigeria	World	8	0.001
Pakistan	World	1470	0.21
Paraguay	World	1134	0.16
Perú	World	2003	0.29
Philippines	World	2375	0.34
South Africa	World	4238	0.62
Tanzania	World	510	0.07
Thailand	World	15081	2.2
Turkey	World	5113	0.74
Uruguay	World	1401	0.20
Zimbabwe	World	868	0.12
<b>Total G-20</b>	<b>World</b>	<b>126876</b>	<b>18.60</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC, base de datos estadística.

Si bien la cuota de mercado es una variable imprescindible para evaluar el poder de mercado, ese 18 % de participación del G-20 estaba referido a todo el sector agrícola y no a un producto en particular dentro del mismo, por lo que, a los fines de realizar una medición de la cuota de mercado que otorga poder de negociación, deberíamos referirnos solamente a esto último, seleccionando uno o varios productos dentro del sector para analizar su cuota individualmente. Pero la gran diversidad de producciones agrícolas dentro del G-20 era tan acentuada, que aún actuando conjuntamente, no reunían la capacidad de influir en los mercados mundiales con un producto en particular. Por ejemplo, mientras Argentina y Brasil tenían un lugar destacado en la producción y exportación de cebada, maíz, sorgo, avena, centeno, semillas oleaginosas o leche entera en polvo, Tailandia, India o Pakistán se destacaban en la producción de arroz, a su vez, Brasil también se destacaba en la producción y exportación de carne de bovino y azúcar, siendo este último producto también de exportación destacado de Tailandia. China y Tailandia estaban entre los principales productores y exportadores de aves de corral y este último país, junto con México y Chile estaban entre los principales exportadores de frutas, legumbres y hortalizas (aunque Estados Unidos ostentaba el primer lugar). Sin embargo y pese a estos lugares destacados, la totalidad del G-20 no contaba con un producto preponderante común a todos. Además, como señala la OCDE, determinar la cuota de mercado de un producto posee limitaciones, debido a que los límites de un mercado son difíciles de trazar y por tanto los datos sobre la concentración pueden ser arbitrarios<sup>208</sup>.

El poder de mercado –productor o exportador- es entendido como la capacidad de un grupo de productores para elevar los precios en beneficio propio por encima de los niveles de precios de competencia y restringir ofertas por debajo de los niveles de competencia durante un período sostenido de tiempo. En el caso del sector agrícola y las distorsiones bajo estudio, los países desarrollados gozaban de un

---

<sup>208</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (2008) “Substantial market power and competition”. Policy Brief, September.

poder de mercado concebido por el Estado, cuyas medidas distorsivas de apoyo y protección generaban la capacidad de influir en los precios a efectos de incidir en la competencia y establecer los estándares al sector. Esto fue dando lugar a una ventaja para los productores y exportadores pertenecientes a Estados Unidos y a la Unión Europea, que permitió desplazar a los productores de otros Estados que no estaban en condiciones de aplicar dichas distorsiones, generando artificialmente condiciones favorables para ciertos productos como maíz y trigo, eliminando el poder de mercado del resto de los países productores, incluso de aquellos que, como Argentina, lo habían ostentado por determinados períodos.

El marco teórico de referencia para analizar esta cuestión es amplio, el propuesto por Goldberg y Knetter, es adecuado para analizar el poder de mercado de ciertas firmas en particular, dado que para estos autores, la expresión poder de mercado puede definirse de una forma simple como la capacidad que tiene una empresa (o grupo de empresas que actúan conjuntamente) de fijar y mantener un precio por encima del coste marginal (Goldberg y Knetter 1997:28).

Sin embargo, en el caso de las distorsiones a la agricultura, fue el Estado quien facilitó ese poder de mercado al dar lugar a una oferta indiscutiblemente distorsiva, por lo que esta definición que hace alusión a la capacidad de una empresa, no se adecuaría totalmente. Por esto, aquí se consideran los aportes de Sophia Murphy, quien da una definición más amplia que puede adecuarse al comercio agrícola mundial. Para esta autora, el poder de mercado es la capacidad de afectar el precio, reducir la competencia e imponer los estándares para un sector de actividad económica. Además de estos efectos, el poder de mercado socava la competencia (Murphy 2006:8).

La injerencia del Estado en la agricultura y en su comercio global, hizo que la competencia alimentaria en escala mundial dejara de residir en las capacidades productivas y tecnológicas de cada país, para radicarse en la capacidad de los gobiernos para otorgar subsidios que permitieran a los productores soportar

precios deprimidos y, a pesar de ello, incrementar la producción (Rubio, 2004:949).

Este poder de mercado generado por el Estado se diferencia del definido por Goldberg y Knetter en que en lugar de haber impuesto precios altos para aumentar la rentabilidad de quienes ejercían dicho poder, dio lugar a una sobreproducción ocasionada por el impulso de los subsidios que, a pesar de haber provocado una caída de los precios, igualmente permitió la rentabilidad de los productores. Esa sobreproducción fue colocada en los mercados mundiales sometiendo a los demás países productores a una competencia desleal.

A su vez, en el caso de ciertos cereales y oleaginosas como el trigo, maíz o soja, los exportadores eran firmas que trascendían las fronteras y que se caracterizaron, históricamente, por ofrecer cantidades demasiado grandes en relación con el mercado total, por lo cual también pudieron alterar los precios de mercado por medio de su impacto sobre la oferta total. En mercados distorsionados por las políticas agrícolas, esa oferta aumentaba considerablemente, con lo que existía un poder de mercado dual, el generado por las firmas y el forjado por el mismo Estado, en ciertos casos como estrategia por la competencia en la hegemonía alimentaria de las grandes potencias.

Con lo anterior, los productores más pequeños y de países en desarrollo se encontraron con una dificultad mucho más compleja de resolver y sin el poder de mercado vendedor que le permitiese presionar por una solución.

Los productores que tradicionalmente se beneficiaron por la abundancia de tierras, condiciones climáticas favorables a cereales y oleaginosas y la utilización de nuevas técnicas agrícolas, generaron durante la segunda mitad del siglo XIX un poder de mercado que no fue uniforme en el tiempo. Esos países fueron básicamente cuatro: Estados Unidos, Canadá, Australia y Argentina. Todos ellos gozaron de la cuota más elevada del mercado mundial de cereales (aunque también poseían esa cuota en otros productos, como lana, cueros, carne vacuna y

ovina u oleaginosas como lino) durante la llamada “edad de oro” de la agricultura (1880-1930), dejando en segundo lugar a otros países como los de Europa oriental. Entre esos cuatro países cubrían prácticamente entre el 80 al 90% de la producción mundial de esos cereales. Estados Unidos controló el mercado al menos hasta 1903. De allí en adelante y hasta 1912 estuvo dominado por la producción argentina, mientras que, durante la guerra, la evolución se hizo inestable y se irían alternando en el primer lugar Canadá y Estados Unidos. En los años `20 se impuso Canadá, que llegó en esa década al máximo de su capacidad productiva. En los años `30 surgió como gran productor Australia, que por esos momentos disputaba el segundo puesto a la Argentina. La participación de los cuatro países en el mercado mundial fue realmente notable, siendo del 86% en la década del `20, mientras que en los años `30 el mínimo bajó al 73%, reflejando el crecimiento de otros productores.

Sin embargo, este poder de mercado no sería permanente para países como Argentina. Tomando el caso de este país en particular para realizar la evaluación, si seleccionamos la exportación de trigo, maíz y carne, notamos la existencia de poder de mercado en el período entreguerras. Hacia los años treinta, Argentina se había convertido en el primer exportador mundial de maíz y de carne, representando el 65% y 62% respectivamente del total mundial. En trigo, la participación de Argentina equivalía al 25% de la oferta mundial.

En los comienzos de los años 30, una crisis de sobreproducción generó una baja internacional de precios y causó que muchos productores fueran a la quiebra. Dicha crisis provocó un replanteo de las formas de producción dando lugar a que en 1933 se promoviera en el seno de la Conferencia Económica Mundial, una Conferencia Mundial del Trigo donde se buscaba regular la producción y reducir los excedentes acumulados en Estados Unidos y Canadá, países ejes de la crisis. La solución acordada en dicha conferencia fue la propuesta de los delegados argentinos de reducción del área sembrada, algo que demostraba el peso de este país en las negociaciones. En dicho momento, Argentina exponía una posición negociadora muy firme y decidida. Para Raúl Prebisch, entonces funcionario del

gobierno, la salida consistía en que los principales exportadores consensuasen una reducción de las áreas sembradas de trigo durante algunos años, disminuyendo así la oferta. En función de esto, se logró firmar el Convenio Triguero de Londres a través del cual se limitaban las exportaciones de trigo durante la campaña del 1 de agosto de 1934 al 31 de julio de 1935 a un máximo que sería para cada país inferior en un 15% al promedio del rendimiento de la media de la superficie sembrada de trigo en el curso de los años 1931-1933 inclusive, deducción hecha de las necesidades interiores normales. A su vez, los países importadores asumían el compromiso de no propiciar el aumento de sus superficies sembradas de trigo ni tomar ninguna medida gubernamental que lo hiciera, adoptar medidas para aumentar el consumo, bajar aranceles de importación cuando el precio del cereal subiese o evitar toda medida que implique un fracaso del plan. Finalmente, se estableció una comisión asesora del trigo cuyo objetivo era vigilar el funcionamiento y la aplicación del convenio.

Para evaluar el peso de Argentina, es importante también notar que la conferencia fue organizada por este país, conjuntamente con Canadá, Australia y Estados Unidos, quienes invitaron a Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Francia, Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Grecia, Hungría, el Estado libre de Irlanda, Italia, Checoslovaquia, Polonia, Rumania, España, Suecia, Suiza, la Unión Soviética y Yugoslavia.

Argentina logró así un acuerdo satisfactorio en la medida en que, dado que su área sembrada venía reduciéndose desde 1929 en adelante, no debía efectuar ninguna reducción suplementaria. Por esto, el resultado fue considerado como un triunfo de la postura argentina y el mérito se atribuyó al entonces Ministro de Agricultura del gobierno de Agustín P. Justo, Antonio de Tomaso, dada su gran capacidad negociadora e innovadora del momento. Sin embargo, como ni Estados Unidos ni Canadá lograron reducciones significativas en las áreas sembradas y se sostenía que tampoco Argentina había cumplido su parte, se propusieron otras condiciones,

como la fijación de precios mínimos, mayores reducciones de áreas sembradas y compromisos de exportación limitados a ciertas cantidades de *bushells*<sup>209</sup>.

El conjunto de esas condiciones implicaba, para Argentina, reducir un 40% el área sembrada, hecho inaceptable para el gobierno nacional. La contrapropuesta argentina consistió en emprender una intensa propaganda para que se reduzcan los próximos sembrados de trigo e incentivar a los productores para que se pasaran al maíz y al lino aprovechando sus buenos precios. Esas medidas demostraban una notable ventaja argentina frente al resto de países productores, debido a la enorme flexibilidad productiva de la zona pampeana que permitía realizar una traslación de áreas de cultivo de un producto a otro, mientras ni Australia ni Canadá estaban con condiciones de hacerlo y Estados Unidos sólo podía realizarlo en forma relativa. El nuevo arreglo fracasó ante la negativa de Argentina de acordar los puntos mencionados. A pesar del fracaso, se hizo evidente la posición de fuerza de que gozaba Argentina en el mercado de trigo, rechazando un acuerdo que no respondía a sus pretensiones ni aspiraciones.

Sin embargo, este destacado desempeño y poder de mercado concluyó en la segunda posguerra cuando entre otras causas, las distorsiones comenzaron a mostrar sus frutos para quienes las aplicaban. Estados Unidos desplazó a la Argentina a través de los programas de ayuda alimentaria y su gran capacidad productiva que le permitió colocar sus cosechas en cantidades superiores a otros exportadores de clima templado. A su vez, el bloqueo económico impuesto por Estados Unidos a la Argentina como sanción por su alianza con los países del Eje, terminó de destruir su poder de mercado productor, viéndose incluso obligada a convertir gran parte de sus tierras al uso ganadero a partir de los años cincuenta. El ingreso de granos de bajo precio desde Estados Unidos a través del programa

---

<sup>209</sup> Bushel es una unidad de medida de capacidad para mercancía sólida en los países anglosajones. Se utiliza en el comercio de granos, harinas y otros productos análogos. Si bien pueden utilizarse unidades de masa o de volumen, para medir la compra y venta de granos, son siempre unidades de masa. Para realizar esto se le asigna un peso standard a cada grano, con el fin de poder calcular los bushels correspondientes a cada uno, que por lo tanto son diferentes entre sí.

“alimentos para la paz”, en especial de trigo, desestimó la oferta nacional reduciéndola de 67 kg per cápita en 1958 a 44 kg en 1970.

De ese modo, Argentina, que desde el siglo XIX se había especializado en la producción y exportación de trigo, maíz y carne hacia Europa y que en los años 30 había llegado a ser el primer exportador mundial de maíz y carne, pasaría a perder el liderazgo en la segunda posguerra cuando lo asumiría Estados Unidos. Recién a partir de la década del '80 Argentina lograría recomponer en parte su capacidad exportadora, aunque sin volver a ocupar el primer lugar.

Una situación similar atravesaron otros países latinoamericanos. Por ejemplo Brasil, redujo su producción de trigo a partir de 1958 en 40%, Ecuador la redujo en 50% entre 1967 y 1977, mientras que Perú quintuplicó las importaciones de trigo entre 1943 y 1977, algo análogo a lo acaecido en Venezuela y Costa Rica. Para fines de la década del '50, la ayuda alimentaria estadounidense llegó a alcanzar casi el 40% de sus exportaciones totales, desplazando a la producción de los mercados tradicionales y aumentando el poder de mercado estadounidense.

Ya en la década del '60, la expansión de un modelo de consumo basado en la proteína animal daría lugar a la promoción de las exportaciones de insumos forrajeros como maíz, soja y sorgo, de los cuales Estados Unidos ya había pasado a ser el productor monopolístico. El impulso dado por Europa al consumo de carne promovió la ganadería y con ello, el aumento de la compra de insumos forrajeros, a la vez que otras regiones siguieron los mismos modelos de alimentación y provisión, con lo cual las exportaciones de granos forrajeros se elevaron considerablemente, convirtiendo a Estados Unidos en un proveedor mundial de insumos y al resto del mundo en dependientes de sus exportaciones. Paralelamente a esto, en las décadas del '50 y '60, los países latinoamericanos iban perdiendo posiciones a la vez de ir transformándose en una región importadora de granos básicos como el trigo.

Con respecto a las exportaciones de productos agrícolas tropicales como el café, cacao, tabaco y otros, también se vieron reducidas en ese nuevo contexto, debido fundamentalmente al proceso de desvalorización que sufrieron estos bienes en el mercado mundial, tanto por su carácter de lujo como por haber surgido una sobreoferta derivada de la incorporación de nuevos competidores al mercado internacional como fueron los países africanos.

Ya a fines de los años '70, los fuertes flujos de capital hacia América Latina proveniente de los principales centros financieros internacionales, aumentarían las importaciones de la región, profundizándose la brecha productiva y aumentando considerablemente las ventas estadounidenses, lo que unido al fuerte apoyo otorgado a la producción agrícola y exportaciones (a través de aportes tecnológicos), ubicaría a Estados Unidos en el lugar de principal productor y exportador, triplicando el valor de las exportaciones agrícolas y cuadruplicando su saldo favorable en la balanza agropecuaria.

El aumento de los precios del petróleo sería otra variable que favorecería el aumento de exportaciones de alimentos de Estados Unidos, ya que los países productores y exportadores de ese insumo dispondrían de más fondos para importar, razón por lo cual países que más tarde serían miembros del G-20 como Egipto o Nigeria, pasarían a depender de Estados Unidos para su abastecimiento alimentario.

En América Latina, la dependencia alimentaria de Estados Unidos de parte de aquellos países que más tarde serían miembros del G-20 se hizo también notable, por ejemplo en el caso de México, elevó sus importaciones alimenticias en el último quinquenio de la década del '80 en 592%, mientras que Venezuela las elevó en 258% en el mismo período (Fritscher Mundt, 1993:143).

Esa dependencia fue generando consecuencias desfavorables para la agricultura de estos países transformados en importadores, desde el momento en que forjó la decadencia de la producción de alimentos básicos y profundizó la exclusión rural.

Por ejemplo, en el caso de México y como señala Rubio, de cuatro millones de productores con rentabilidad en 1994, en el 2000 quedaban solo trescientos mil. En 1994, los productores tenían que producir el doble de lo que producían en 1981 para obtener el mismo ingreso, por lo que para sobrevivir tuvieron que buscar otras actividades que complementaran a la agricultura, con lo cual entre 70 a 80% del ingreso familiar de los minifundistas provenía de actividades diferentes a las agrícolas (Rubio, 2004:955).

Si bien en 1979 y producto del embargo cerealero de Estados Unidos a la URSS por la invasión de Afganistán, países como Argentina, Brasil y Canadá lograron ocupar transitoriamente el lugar de Estados Unidos como proveedores de dicho mercado, el aumento de la producción generaría una caída de precios que, unido a la enorme deuda acumulada fundamentalmente por los dos primeros países y a la incapacidad de conceder subsidios a la agricultura, amenazaría seriamente su potencial de competitividad.

De este modo, a principios de los años '80, Estados Unidos lograría una participación del 38.2% en trigo, 81.3% en soja y 78.6% en maíz (Fritscher Mundt, 1993:144).

En el caso de Europa, también fue logrando un poder de mercado productor y exportador significativo, sobre todo si consideramos que hasta la década del '70, se trataba de una región netamente importadora. En su afán de lograr la autosuficiencia alimentaria, se había creado en 1962 el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola –FEOGA-, a través del cual se instauraba un fuerte programa de subsidios y protección que atraería a los productores de varios países europeos, como Francia, Alemania, Gran Bretaña, Grecia, Portugal o España, entre otros. Ese programa le permitiría lograr no solo esa autosuficiencia alimentaria, sino además convertirse en una región superavitaria en alimentos. Por ejemplo en 1984, Europa ya era un importante exportador de trigo con una capacidad en exceso de alrededor de 23 millones de toneladas, habiendo aumentado su producción en 1986 un 95% con respecto a 1974. De este modo,

Europa comenzaría a amenazar la hegemonía estadounidense en el mercado mundial.

A partir de todas esas distorsiones, mientras en el período 2002-2003, Estados Unidos ostentaba el 21,8% de las exportaciones mundiales de trigo y harina de trigo y la Unión Europea ostentaba el segundo lugar con el 14,5%, Argentina poseía solo el 5,7%. Otros miembros del G-20 tenían participaciones aún mucho más bajas, como México con el 0,4%, Pakistán con el 1,6%, Sudáfrica con el 0,3% o Turquía con el 0,7%. En cereales secundarios<sup>210</sup> y en el mismo período, Estados Unidos también ocupaba el primer lugar, con 45,5%, mientras que China, si bien ocupaba el segundo lugar, solo participaba con el 14,2% o Argentina con el 11,6%. Los demás miembros del G-20 tenían una participación mucho menos significativa, como Brasil con el 2,3%, Sudáfrica con el 1%, India con el 0,1% o Paraguay también con el mismo porcentaje que India<sup>211</sup>.

En cuanto a otros productos agropecuarios en los que tanto Estados Unidos como la Unión Europea tenían en el año 2003 una participación más destacada que cualquier integrante del G-20, figuraban la leche desnatada en polvo, la mantequilla y aceite de mantequilla, el queso, la carne de porcino y el rubro denominado “otros productos agropecuarios”<sup>212</sup>.

A través de las negociaciones comerciales multilaterales de la OMC, este desplazamiento de productores y exportadores agrícolas tradicionales y eficientes del mercado mundial, como fueron los casos de Argentina, Brasil, Pakistán, Indonesia, Sudáfrica o México, o el cambio de status de productores a importadores como eran los casos de Venezuela, Egipto o Nigeria entre otros,

---

<sup>210</sup> Los cereales secundarios comprenden la cebada, el maíz, el sorgo, la avena, el centeno, el mijo, el triticale y los cereales mezclados.

<sup>211</sup> Información disponible en el documento del Comité de Agricultura de la OMC “Participación de los miembros en el crecimiento normal del comercio mundial de productos agropecuarios – párrafo 5 del artículo 18 del Acuerdo sobre la Agricultura” G/AG/W/32/Rev.11 del 13 de noviembre de 2009

<sup>212</sup> Están incluidos los productos agropecuarios excepto cereales, azúcar, leche desnatada en polvo, mantequilla/aceite de mantequilla, queso, leche entera en polvo, carne de bovino, carne de porcino, carne de aves de corral, semillas oleaginosas y frutas, legumbres y hortalizas.

buscaría ser compensado con el poder de compra del mercado importador y la sombra de la amenaza creíble que esto podía generar, incorporando a grandes compradores que a la vez se habían transformado en actores globales como China o India, conformando el G-20.

### 7.3. Redes de Inteligencia comercial

Se trata de redes que permiten reunir, distribuir y analizar la información que se relaciona con el comercio del país, la economía y el desempeño de los negocios, así como la información similar de otros países. Forman el insumo indispensable para los negociadores, quienes deben asistir a la mesa de negociaciones con propuestas coherentes y *trade off* definidos, que respondan al interés a negociar.

En las negociaciones comerciales multilaterales como las realizadas en el seno de la OMC, a diferencia de las negociaciones bilaterales, la inteligencia comercial adquiere un significado de especial importancia. Si bien la complejidad también existe en las negociaciones bilaterales, es en las multilaterales donde adquiere una dinámica propia que la distingue de otros tipos de negociaciones. Esta complejidad se dará tanto por la diversidad de actores involucrados y sus consiguientes intereses, como por la variedad de temas, estrategias, tácticas y deseos que motivan la negociación, tales como la defensa de los intereses del país que representan, la búsqueda del éxito de la negociación y que sea posible cumplir los objetivos de la misma.

Todo lo anterior demanda a los negociadores la exigencia de una red de inteligencia comercial que les permita ingresar a la negociación respondiendo a esa complejidad.

Tal complejidad de la negociación multilateral fue planteada por Zartman según se detalló al comienzo de este trabajo, al describir sus características fundamentales.

La red de inteligencia comercial permite reducir esa complejidad, ya que los recursos de información posibilitan unificar posiciones y jerarquizar el tratamiento de temas diversos. También posibilita conocer mejor los intereses y posiciones de los otros negociadores, para de ese modo, idear la mejor alternativa para negociar un acuerdo o BATNA (*Better Alternative to a Negotiated Agreement*), por sus siglas en inglés. Esa búsqueda del BATNA es el criterio que permite proteger a un negociador de aceptar términos demasiado desfavorables y de rechazar términos que sería conveniente aceptar. Aquellos países que cuentan con menores recursos de información tendrán mayores dificultades en la búsqueda de su BATNA, y por ende, correrán mayores riesgos de aceptar un acuerdo desfavorable a sus intereses o bien, de rechazar aspectos del acuerdo que podrían ser beneficiosos.

Estas redes son difíciles de reunir para un país en desarrollo que muchas veces posee limitados recursos. La OMC ha remarcado que la asistencia técnica y la formación son elementos fundamentales de la dimensión de desarrollo del sistema multilateral de comercio y, en la Reunión Ministerial de Doha, los Ministros destacaron este principio y luego lo subrayaron y reafirmaron en la Conferencia Ministerial de Hong Kong. Reyes, citando a Hoekman y Mavroidis, señala que los países ricos como Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea, están muy bien equipados con talentos legales, están bien informados por parte de los intereses exportadores y cuentan con una red mundial de representaciones diplomáticas y comerciales que alimentan sus sistemas de datos relevantes, mientras que en contraste, muchos países en desarrollo tienen una experticia nacional muy limitada y les resulta difícil recoger la información que es necesaria para demandar o defenderse en la OMC (Reyes, 2006:2).

En función de lo anterior, en las negociaciones multilaterales sobre agricultura, los negociadores de los países en desarrollo necesitan contar con información y experticia para enfrentarse a la preparación y capacidades de los desarrollados y poder hacer valer sus derechos e intereses.

En el caso de países desarrollados como Estados Unidos, la capacidad política y técnica para encaminar propuestas ha garantizado en más de una ocasión que los intereses representados por los negociadores fueran puestos sobre la mesa de negociaciones, pese a la oposición de muchos otros países participantes. Asimismo, la interacción constante entre grupos privados y negociadores gubernamentales posibilitó que éstos últimos asistieran a las deliberaciones muy bien preparados y organizados. En las negociaciones a través de la Oficina de la Representación de Comercio de Estados Unidos (*United States Trade Representative o USTR*), se establecen comités consultivos con los diferentes sectores involucrados, interesados y afectados por las negociaciones. La conformación del Comité Consultivo de Política Comercial y Negociaciones, le ha otorgado a Estados Unidos una inteligencia comercial que le ha permitido modelar e incidir en los procesos de negociaciones comerciales multilaterales. Dicho comité está compuesto por cuarenta y cinco miembros incluyendo representantes de gobiernos estatales y locales, sindicatos, industriales, agricultores, servicios y consumidores. A la vez, existen Comités Consultivos Sectoriales representativos de la agricultura, quienes realizan una multiplicidad de reuniones con el sector privado antes y durante las negociaciones, lo que refuerza la capacidad técnica y de consulta de los negociadores.

Otro aspecto importante para la inteligencia comercial es la presencia de una delegación permanente en Ginebra, algo que otorga una ventaja para la obtención de información, así como para mantenerse actualizado con la rutina diaria de las negociaciones. Sin embargo, sólo una tercera parte de los aproximadamente treinta países menos adelantados miembros de la OMC tienen oficinas permanentes en Ginebra.

Estas falencias se intentaron suplir con la creación del Instituto de Formación y Cooperación Técnica (IFCT), el cual se ocupa de la coordinación de la asistencia técnica relacionada al comercio en el seno de la Secretaría de la OMC, sobre la base de los planes de asistencia técnica y formación, siendo el Comité de Comercio y Desarrollo el órgano ordinario encargado de supervisar todas las

actividades de dicha asistencia. Asimismo, varios miembros de la OMC prestan ayuda financiera para que los Ministros de los países menos adelantados y los funcionarios que les acompañan puedan asistir a las conferencias ministeriales de la OMC. Sin embargo y pese a los avances, no dejaron de persistir las desventajas para los países en desarrollo y menos adelantados.

La Conferencia Ministerial de Cancún ofreció muchos ejemplos de tales problemas ya que, mientras países desarrollados como Estados Unidos y la Unión Europea asistieron con 863 delegados, 27 países latinoamericanos asistieron con la mitad (441) y la Unión Africana con solo 10. Una investigación del CLAES<sup>213</sup> citada por Gudynas, determinó que entre las delegaciones más numerosas de América Latina se encontraron las de México, con 79 delegados, la de Argentina con 40 y la de Brasil con 34, mientras que entre las más pequeñas figuraron las de Grenada y de Saint Kitts y Nevis con solo 3 delegados cada uno (Gudynas, 2003d:19).

Considerando la estructura de la OMC, donde las negociaciones en diversos comités tienen lugar simultáneamente y algunas durante toda la noche, es sumamente complejo para un país con pocos delegados poder participar informado y activamente en todas ellas.

En la Conferencia Ministerial de Cancún, si se compara por el número de habitantes de los miembros, las delegaciones de Estados Unidos y la Unión Europea (países que albergan al 10% de la población mundial), contaban con tres veces más de delegados que países como China, India, Brasil, Argentina y Sudáfrica juntos (que albergan el 51% de la población mundial), lo que colocaba a éstos últimos ante una importante desigualdad (Gudynas, 2003d:19).

---

<sup>213</sup> CLAES es una organización no gubernamental dedicada a la investigación, acción y promoción de la ecología social. Fue fundado en 1989 y su sede se encuentra en Montevideo (Uruguay).

Como sostuvo Irungu Houghton de la oficina de Oxfam en Kenya, “la OMC está estructurada de manera que se adapte a las grandes potencias con la capacidad de campo de las grandes delegaciones (Mutume, 2003:3).

La conformación de coaliciones permite sustituir esa deficiencia propia de muchos países en desarrollo a través del aporte de la red de inteligencia comercial de cada uno de sus miembros. A su vez, las coaliciones también permiten mejorar la organización de esa red que pueda aportar cada Estado participante para lograr una utilización más eficaz, de modo los países en desarrollo o más pobres logren asegurar resultados favorables en las negociaciones por la defensa activa de sus intereses comerciales.

En el caso de los integrantes del G-20, si bien la inteligencia comercial de cada miembro tomado separadamente no era comparable a la de Estados Unidos o la Unión Europea, sin embargo, había experimentando importantes avances desde la creación de la OMC y, fundamentalmente en temas vinculados a la agricultura, los grandes productores como Argentina o Brasil contaban con redes muy bien preparadas. En función de esto, la complementación lograda en la Conferencia Ministerial de Cancún a través de una coalición, generó una influencia que no se había evidenciado en negociaciones agrícolas individuales anteriores de países en desarrollo.

Una demostración del avance de la inteligencia comercial de los países en desarrollo lo podemos observar a través de la cantidad y calidad de casos de disputas comerciales logrados ser presentados por éstos, donde supieron aprovechar los mecanismos de la OMC en función de sus intereses y necesidades, siendo varios de estos casos referidos a agricultura y por medidas distorsivas aplicadas, tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea. Para posibilitar la presentación de un reclamo, los reclamantes debieron aportar investigaciones científicas que los avalaran, realizar una preparación previa, contar con capacidad institucional de organización y legislación, todos elementos que, más tarde y sumados en una coalición, se lograrían potenciar.

Ese cúmulo de reclamos presentados individualmente por gran parte de los miembros del G-20, dan evidencia de la existencia y evolución de esa red, sobre todo en aquellos casos de reclamos contra países desarrollados como Estados Unidos o contra la Unión Europea, donde se han requerido de complejos e ingeniosos fundamentos para contrarrestar su sofisticada inteligencia comercial. Por ejemplo, Argentina como reclamante ha presentado quince casos, de los cuales tres fueron contra Estados Unidos y tres contra la Unión Europea; Brasil presentó veinticinco, de los cuales diez fueron contra Estados Unidos y siete contra la Unión Europea; Chile presentó diez, dos contra Estados Unidos y dos contra la Unión Europea; China presentó ocho (dado que es un miembro de la OMC más reciente que los anteriores), y todos fueron contra Estados Unidos (seis) o la Unión Europea (dos); Filipinas presentó cinco, de los cuales uno fue contra Estados Unidos; Guatemala presentó ocho, siendo tres contra la Unión Europea; India diecinueve, ubicándose junto a Brasil y México, entre los miembros del G-20 que más casos presentaron contra Estados Unidos (siete) y contra la Unión Europea (siete); México presentó veintiuno, de los cuales nueve fueron contra Estados Unidos y tres contra la Unión Europea y Tailandia presentó trece reclamos, siendo la mayoría contra Estados Unidos (cinco) y contra la Unión Europea (cuatro)<sup>214</sup>.

Según lo anterior, se desprende que la conformación del G-20 fue un aporte relevante para la inteligencia comercial, la cual fue fortalecida a través de la contribución colectiva. Como sostienen Tussie y Stancanelli, las coaliciones promueven la investigación, el intercambio de información entre los miembros y la división de tareas, esto último referido a la posibilidad de defender posiciones

---

<sup>214</sup> Algunos de los reclamos referidos a cuestiones agrícolas presentados hasta el 2003 contra Estados Unidos fueron: la demanda de Argentina por contingentes arancelarios para la importación de maní, la de Brasil por subvenciones al algodón. Algunas de las demandas agrícolas contra la Unión Europea fueron, por ejemplo, la de Brasil sobre Medidas que afectan a la importación comunitaria de determinados productos avícolas, subvenciones comunitarias a la exportación de azúcar; también Tailandia presentó un reclamo por dicho problema; la de India por la aplicación en la UE de derechos a las importaciones de arroz o la de Argentina por medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos.

comunes cuando alguno de ellos no puede participar de determinadas reuniones o actividades (Tussie y Stancanelli 2006:57).

Considerando que la construcción de una red de inteligencia comercial requiere de recursos financieros, humanos y técnicos, las coaliciones son una forma efectiva de compartir los costos requeridos para obtener esos recursos, o para combinar los aportes que cada miembro puede poseer con mayores ventajas.

En alusión a esto, el G-20 posibilitó diferenciar las negociaciones de Cancún de otras negociaciones dado que, a través del accionar colectivo, los países en desarrollo lograron establecer propuestas profesionales y pragmáticas sobre los temas a debatir y sumaron la experiencia de sus expertos en diferentes áreas, lo que hizo viable la negociación de igual a igual con los grandes jugadores. Además, logró coordinar adecuadamente las capacidades existentes en los sectores privados ligados a la agricultura y a las ONG de cada país con los sectores públicos negociadores.

Sobre el rol de apoyo de las ONG, es importante destacar que se percibió a partir de Cancún cómo éstas se fueron transformando en organizaciones de apoyo a los negociadores, originándose un mayor grado de consolidación de los grupos y mayor capacitación y experiencia con los temas de su interés. Las ONG comenzaron a realizar trabajos con el objetivo de proveer a las delegaciones oficiales en sus respectivos países de nuevas herramientas de negociación, originando que tanto la información como la capacidad de análisis de asuntos complejos fuera creciendo –aún con huecos importantes-, y los países en desarrollo fueran aprendiendo a apoyarse entre sí para maximizar su capacidad técnica de análisis y negociación.

Desde fines de la década del '90 la capacidad técnica y analítica de las ONG fue mejorando considerablemente, lo que permitió que los negociadores de muchos de los países en desarrollo tomaran esas herramientas fundamentales para una participación más igualitaria. Tanto antes como durante la Conferencia Ministerial

de Cancún, las ONG actuaron como gabinetes de estudios, con expertos comerciales que apoyaron tanto a países que carecían de la red de inteligencia comercial necesaria para situarse en una posición igualitaria a los demás negociadores, como al mismo G-20. Esta capacidad de la ONG dio lugar al surgimiento de estudios detallados que destacaban los impactos que tendría un posible acuerdo de la Ronda Doha.

En referencia a lo anterior, Da Motta Veiga indicó que en Brasil las ONG se enfocaron en las investigaciones técnicas que fueron financiadas por las asociaciones privadas vinculadas a los agronegocios brasileños. Dicha información fue más tarde utilizada por los negociadores, constituyendo una demostración de algunas de las capacidades técnicas que se aportaron al grupo (Da Motta Veiga, 2004:2).

Gudynas señaló que “el G-20 tuvo la agudeza de tender un puente a las ONG, y ya en su primera conferencia de prensa, dio el inédito paso de permitir la participación de Oxfam<sup>215</sup>, quienes presentaron el resultado de su campaña de más de tres millones de voces reclamando el comercio justo y el fin de los subsidios” (Gudynas, 2003e:20).

Fue precisamente en la Conferencia Ministerial de Cancún donde por primera vez en la historia de las negociaciones comerciales multilaterales, el gobierno brasileño no solo permitió que ONGs, movimientos sociales y sindicatos viajaran como integrantes de la delegación oficial brasileña, sino que también enfatizó la

---

<sup>215</sup> Oxfam fue fundada en 1995 por un grupo de organizaciones no gubernamentales con el objetivo de trabajar en conjunto para lograr un mayor impacto en la lucha internacional por reducir la pobreza y la injusticia. El nombre "Oxfam" proviene del Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre, fundado en Gran Bretaña en 1942. Más tarde la organización también puso en marcha programas de desarrollo a largo plazo en comunidades vulnerables y forman parte de un movimiento global, haciendo campaña para poner fin a las reglas injustas de comercio, pedir mejores servicios sanitarios y educativos, y combatir el cambio climático. Hoy en día, la confederación Oxfam está compuesta por 15 organizaciones que tienen sus sedes en: Australia, Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Hong Kong, India, Irlanda, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Quebec, España y Estados Unidos.

importancia de su participación. Incluso para estas organizaciones, el haber sido incluido en la delegación y el haber tenido acceso a las reuniones, fue un hecho inédito en la OMC que repercutió finalmente en su desarrollo y resultado.

Esa red de inteligencia comercial permitió que el G-20 se mostrara como un grupo negociador con capacidad de ir mucho más allá de la simple oposición, presentando contraofertas técnicamente sólidas y cercanas a un posible resultado equilibrado. Contó con un plan de acción basado en intereses compartidos y capacidad técnica, lo cual fue a su vez favorecido por la voluntad política de sus miembros. Sus propuestas fueron calificadas de pragmáticas, incluso por los países desarrollados. En una conversación con el enviado de la BBC a Cancún, referida a las negociaciones del G-20, el Canciller de Brasil, Celso Amorim, expresó que “algunos países grandes han dicho que, aunque no estaban de acuerdo con nosotros, nuestras ponencias del domingo por la noche eran *business like*, es decir, pragmáticas”<sup>216</sup>.

Fue precisamente en la Conferencia Ministerial de Cancún donde la inteligencia comercial adquirió una relevancia especial, ya que un factor de peso para el colapso de la misma fue el hecho de que los países en desarrollo se presentaron mejor organizados y preparados para hacer frente a los debates de fondo.

El Ministro sudafricano de Comercio e Industria, Alexander Erwin, hizo referencia a la capacidad del grupo cuando dijo que “el G-22, que reúne a países proteccionistas en materia agrícola como India y otros exportadores netos como los latinoamericanos del grupo de Cairns, sumó la experiencia de sus expertos en distintos campos para negociar de igual a igual con los grandes como Estados Unidos, la Unión Europea o Japón”<sup>217</sup>.

---

<sup>216</sup> Nota de BBC Mundo.com, “Unidos tenemos mucha fuerza” Por Elva Narcía. Publicada el 15 de septiembre de 2003, México.

<sup>217</sup> “El G-22 insiste en que el fracaso de la cumbre no supone un colapso del sistema multilateral” en Diario *El Mundo*, Madrid, 15 de septiembre de 2003.

Un hecho notable fue que el G-20 formuló en Cancún la única contrapropuesta del texto ministerial, para lo cual mantuvo reuniones de consulta tanto con la Unión Europea como con Estados Unidos, donde discutió todo el universo de sus propuestas divergentes sobre las modalidades de agricultura.

El documento WT/MIN(03)/W/6, circulado en la OMC el 4 de septiembre de 2003, sintetizaba la posición del Grupo y permaneció como su plataforma central. Dicho documento había sido distribuido anteriormente con la signatura JOB(03)/162/Rev.1., el cual contenía una propuesta marco para la sección dedicada a la agricultura en el proyecto de Declaración Ministerial.

Según un informe aportado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA-, el documento WT/MIN(03)/W/6 fue el único sobre la mesa de negociaciones que actuaba de contrapeso al texto del Presidente del Consejo General de la OMC, Perez del Castillo, quien lo había presentado en la reunión del Consejo General del 25 y 26 de agosto del 2003 y que, en su componente agrícola, claramente repetía casi en su totalidad el documento elaborado conjuntamente por la Unión Europea y Estados Unidos. El G-20 disentía en que dicho proyecto, denominado como JOB(03)152/rev.1, fuese tomado como base de la negociación de la V Conferencia Ministerial<sup>218</sup>.

La importancia de la red de inteligencia comercial comenzaba a ser considerada un tema crucial para los países en desarrollo, fundamentalmente después de las frustraciones experimentadas en las cuatro conferencias ministeriales de la OMC realizadas con anterioridad a la de Cancún. La carencia de una adecuada red de inteligencia comercial, sumada a la falta de transparencia en la OMC, había llevado a la realización de propuestas por parte de los países en desarrollo para superar dicha dificultad.

---

<sup>218</sup> Informe escrito por Idígoras Gustavo y Petri Gerardo de la SAGPyA “Implicancias y consecuencias de la V Conferencia Ministerial de Cancún” Informe de Coyuntura Agroalimentario, Buenos Aires, Julio-septiembre de 2003.

Un destacado diplomático de Zimbabwe, Boniface Guwa Chidyausiku, quien representó a su país en las Conferencias Ministeriales de Seattle y Doha, consideraba el problema de la transparencia interna y la participación como una importante deficiencia de la OMC y como una desventaja para los países menos avanzados. Unos meses previos a la Conferencia Ministerial de Cancún, Guwa Chidyausiku sostenía que “los países en desarrollo podrán participar más si aprenden de las experiencias del pasado, tomando como punto de partida la primera Conferencia Ministerial de la OMC, que se hizo en Singapur en 1996. Además, estos países deberían reconsiderar su posición en las negociaciones comerciales y la diplomacia comercial, en esta era de la globalización”<sup>219</sup>.

A raíz de este reconocimiento de las deficiencias, un grupo de países en desarrollo, había presentado un documento ante el Consejo General de la OMC en abril de 2002<sup>220</sup>, en el que se señalaba que, desde la creación de la organización, los procedimientos adoptados para el proceso de preparación en Ginebra y en las Conferencias Ministeriales, fueron diferentes, dando origen a que muchos miembros tuvieran dificultades a la hora de prepararse para las reuniones. Por tales motivos, consideraban necesario ponerse de acuerdo acerca de ciertos principios y procedimientos básicos de modo que, tanto la preparación, como el desarrollo de las Conferencias Ministeriales, fueran transparentes y previsibles, e incluyeran a todos los miembros.

En cuanto a la preparación de las conferencias, los países firmantes del documento consideraban las dificultades que suponía para las delegaciones que no tenían oficina en Ginebra, enviar representantes a esas reuniones, por lo que

---

<sup>219</sup> Artículo escrito en base a un texto presentado por Guwa Chidyausiku en un Taller sobre Comercio organizado en Kasane, Botswana, el Botswana Institute for Development Policy Analysis (BIDPA). Síntesis disponible en Revista del Sur “Participación efectiva en los procedimientos de la OMC”. N° 143/144, Montevideo, septiembre octubre de 2003.

<sup>220</sup> Documento presentado al Consejo General de la OMC por la Misión Permanente de la India con la signatura WT/GC/W/471 del 24 de abril de 2002, firmado por Cuba, Egipto, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Kenya, Malasia, Mauricio, Pakistán, República Dominicana, Sri Lanka, Tanzania, Uganda y Zimbabwe.

proponían la programación de una reunión formal del Consejo General para dichas delegaciones justo antes o justo después de la semana en Ginebra. A su vez, consideraban necesario concederle a las delegaciones tiempo suficiente para examinar los documentos y facilitar así su estudio apropiado en las capitales y las consultas con las mismas. La redacción del proyecto de declaración ministerial debería ser clara y sin ambigüedades y estar basada en el consenso, pero cuando eso no fuera posible, deberían hacerse constar las divergencias de forma completa y adecuada. Para ello, proponían realizar una enumeración de las diferentes opciones propuestas por los miembros, o bien el Presidente podría recoger las diferentes posiciones sobre los asuntos. No deberían incluirse en el proyecto aquellos asuntos a los que se opusiera firmemente la mayoría de los miembros. Los trabajos sobre la declaración deberían concluirse en Ginebra en la medida de lo posible y sólo deberían dejarse pendientes para que los ministros deliberasen y adoptasen una decisión en la Conferencia Ministerial, los asuntos presentados como opciones o respecto de los cuales el Presidente hubiera recogido posiciones diferentes. El Consejo General sólo podría remitir un proyecto de declaración ministerial a la Conferencia si hubiera llegado a un consenso al respecto.

Además, agregaban que en el proceso preparatorio para las Conferencias Ministeriales, el Director General y la Secretaría de la OMC deberían mantenerse imparciales sobre los asuntos concretos tratados en la declaración ministerial y proponían una labor sectorial a cargo de grupos de trabajo como una manera eficaz de agilizar la solución de cuestiones pendientes. El Consejo General debería determinar en Ginebra, antes de la Conferencia Ministerial y mediante consultas entre todos los miembros, el número y la composición de estos grupos de trabajo, así como nombrar a sus Presidentes y facilitadores respectivos.

Fue precisamente el G-20 quien, a través de su inteligencia comercial, logró que la OMC accediera a revisar aquel borrador de acuerdo agrícola que replicaba el acuerdo entre Estados Unidos y la Unión Europea. En función de esto, el borrador revisado sobre agricultura de la Conferencia Ministerial de Cancún incluyó varias

demandas del G-20 aunque, los aspectos no incluidos de dichas demandas, fueron los que precisamente generaron el rechazo al texto<sup>221</sup>.

Asimismo, la agenda anticipada del G-20 le permitió considerar como inaceptable otros aspectos contenidos en los documentos, como la inclusión que realizara el facilitador a pedido de la Unión Europea, de un párrafo en el que se proponía la prórroga de la cláusula de paz por un plazo sin especificar. Esta oposición del G-20 a dicho párrafo obtuvo el apoyo de la gran mayoría de los miembros no desarrollados de la OMC, así como de otros actores no gubernamentales.

La existencia de un coordinador del grupo, lo cual recayó en el canciller de Brasil, Celso Amorim, así como la distribución de funciones, donde Argentina, como parte del Comité Ejecutivo del grupo, quedó a cargo de negociar sobre ayudas internas, contribuyó a optimizar la organización de esas reuniones y las propuestas planteadas en las mismas.

El Jefe de la delegación sudafricana en Cancún, Xavier Carim, hizo referencia a la inteligencia comercial del G-20 cuando señaló que “el G-20 fue eficiente, por un lado reunió a países grandes que representan un 70% de los campesinos del mundo entero y tienen relevancia política (China, India, Brasil, casi toda América Latina, Tailandia, Indonesia, Sudáfrica, Nigeria y Egipto). Ellos representaban cierta fuerza y además presentaron una propuesta formalmente muy inteligente y fueron capaces de coordinarse en torno al tema de la agricultura, de forma que

---

<sup>221</sup> Los cambios realizados por el Ministro Yeo, facilitador de agricultura, fueron: reformulación del punto 1.4 del texto llamado “original”, introduciendo, además de las reducciones previstas para cada una de las cajas distorsivas (ámbar, nueva azul y de minimis), una reducción global de la suma de la medida global de ayuda –MGA- permitida, el apoyo previsto bajo la nueva caja azul y el de minimis en el año 2000, en un porcentaje a ser determinado. También introdujo en el párrafo 2.3 el mecanismo correctivo del escalonamiento arancelario y eliminó la referencia a la lista de productos de interés de los Países en desarrollo que habría de haber definido en Cancún, para los que habría eliminación total de subvenciones a las exportaciones, dejando abierta la definición de la misma en ocasión de la negociación de las modalidades.

cuando los Estados Unidos y la Unión Europea volvieron con una serie de propuestas, pudieron responder a su vez con contra-propuestas”<sup>222</sup>

Si bien al finalizar la Conferencia Ministerial de Cancún Sudáfrica mostró preocupación por no haberse logrado un acuerdo, el Ministro de Comercio e Industria, Alexander Erwin, sostuvo que el G-20 era un indicio de que existía una posibilidad concreta para que los países en desarrollo alcanzaran resultados significativos en agricultura que incluyeran, no solo las áreas de acceso a los mercados, ayudas internas y competencia de las exportaciones, sino también las preocupaciones sobre seguridad alimentaria y desarrollo rural de los países menos desarrollados. Señaló además que por primera vez en la OMC, los países en desarrollo estuvieron unidos por intereses fundamentales y bien articulados y que dicha unidad implicaba un nuevo capítulo y una nueva dinámica en las negociaciones de la OMC. También hizo referencia a la complejidad de la agenda, la cual requería de cierta comprensión y del reconocimiento de que los países en desarrollo hicieron todo lo posible para crear la igualdad de condiciones y el entorno comercial necesario para ampliar las oportunidades para su desarrollo económico<sup>223</sup>.

Una multiplicidad de instituciones de variada índole conformó esa red de inteligencia comercial que le otorgaba al G-20 el soporte de información necesario para sus negociadores.

En el caso de Brasil, principal instigador de la agrupación, había puesto a disposición del grupo una extensa red de instituciones tanto públicas como privadas que actuaron articuladamente para formar las capacidades nacionales que luego le otorgaron el soporte al grupo. En el 2003, Brasil ya contaba con un *think-*

---

<sup>222</sup> Entrevista de Ben Turok a Xavier Carim en *New Agenda*, 4º trimestre, 2003, pag 9. Citado por Naidoo Prishani en “Más allá de Cancún: ¿Hacia donde se va? Respuestas sudafricanas”. En “El debate tras Cancún. Opciones, opiniones y perspectivas del Sur y del Norte. Con contribuciones de 9 países”. *Global Issue Papers*, Rainer Falk Editor, N° 6, marzo 2004, pag 26.

<sup>223</sup> “Erwin disappointed about failed WTO talks”. En *SABC News (South African Broadcasting Corporation)*, [en línea] Johannesburgo, 15 de septiembre de 2003 Disponible en <<http://196.35.74.234/politics/government/0,2172,65805,00.html>> [consulta 7 de agosto de 2010]

*tank* del agronegocio, el Instituto de Estudios de Comercio y Negociaciones Internacionales –ICONE-, organización de referencia en estudios y proyectos sobre agricultura y agronegocios que realizaba investigaciones aplicadas al campo económico y regulatorio, generando información necesaria para anticipar tendencias en el plano de la producción y el comercio de productos agrícolas. Dicha información luego serviría de base para la definición de políticas públicas y de posiciones de negociación en el ámbito del comercio internacional. El instituto fue creado el 10 de marzo de 2003, precisamente en respuesta a la necesidad de proveer al gobierno de Brasil y al sector privado, de estudios e investigaciones en temas de comercio y política comercial agrícola para las negociaciones en los ámbitos multilaterales, regionales y bilaterales, siendo las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC un aspecto de central relevancia para la institución.

En función de lo anterior y previamente a la Conferencia Ministerial de Cancún, el ICONE realizó un intenso trabajo de soporte al gobierno brasileño y al G-20 en Ginebra, a través de la elaboración de estudios técnicos para nivelar el conocimiento sobre comercio agrícola y el proteccionismo entre los miembros de la OMC y brindó el apoyo técnico al G-20 para la preparación de las primeras propuestas lanzadas por el grupo<sup>224</sup>.

André Nassar y María Tacchinardi, directores del ICONE, señalaron que la diversidad de la composición del G-20 le permitió mayor flexibilidad que la del Grupo Cairns, a la vez que su fuerza y legitimidad se debían tanto al hecho de concentrar al 60% de la población mundial y el 26% de las exportaciones agrícolas, como a su capacidad de representar los intereses de los países en desarrollo y a la habilidad negociadora demostrada (Osava, 2005).

A su vez, Itamaraty coordinó un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI-OMC) para la definición de los intereses de Brasil en las negociaciones agrícolas de la Ronda Doha, del cual participaban Ministerios y representantes no

---

<sup>224</sup> Información extraída del ICONE [en línea]. Disponible para su consulta en <<http://www.iconebrasil.org.br/pt/?actA=14&areaID=33&secaoID=98>> [Consulta 18 de octubre de 2010]

gubernamentales interesados, tales como Confederación de Agricultura y Pecuaria de Brasil –CNA- y la Confederación Nacional de los Trabajadores en Agricultura –CONTAG-.

Se destacan también los aportes de otros ministerios de Brasil, tales como el Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA), Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), Ministerio de Hacienda (MF), Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y la Casa Civil. Esta última, como órgano de la Presidencia de la República que poseía entre sus áreas de competencia la de asistir y asesorar al Presidente en el desempeño de sus atribuciones en los asuntos relacionados con la coordinación y la integración de las acciones del gobierno.

A su vez, en la órbita del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, existía la Cámara de Comercio Exterior –CAMEX-, cuyo objetivo era establecer las directrices para las negociaciones de acuerdos y convenios relativos al comercio exterior, la cual en el 2003, actuó como canal de comunicación entre el gobierno y los sectores productivos.

Otra institución que conformó la red de inteligencia comercial que Brasil aportó al G-20 fue la Cámara de Negociaciones Agrícolas Internacionales –CNAI-, creada por el gobierno de Brasil en su estructura como un foro permanente de debate entre los sectores público y privado sobre las propuestas de las cadenas productivas agroindustriales para el comercio exterior. Fue creada en junio de 2003 por el Ministro de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento y la compusieron representantes de todos los segmentos de los exportadores brasileños de la agroindustria, la Casa Civil de la Presidencia de la República, los Ministerios de Desarrollo Agrario, de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, de Medio Ambiente, de Salud, de Transportes, la Secretaría Especial de Acuicultura y Pesca, la Agencia de Promoción de Exportaciones (APEX) y la Comisión de Agricultura y Política de la Cámara de Diputados. Además, estaba vinculada al Consejo de Agronegocio (Consagro) y a los sectores privados

participantes<sup>225</sup>. Su objetivo fue crear las condiciones para que el gobierno y el sector privado establecieran propuestas comunes para presentar en las negociaciones multi o bilaterales relacionadas al comercio exterior agropecuario y su función principal era que productores y exportadores abastecieran al gobierno de datos sobre las dificultades y avances de cada sector en las negociaciones, para posteriormente debatir sobre las propuestas y ofertas que Brasil presentara en dichas negociaciones.

La amplitud y representatividad tanto del ICONE como de la CNAI (que posibilitaba reunir al sector público y privado y consensuar intereses para elaborar posiciones comunes), le otorgaba a Brasil considerable experiencia en la búsqueda de esas posturas unificadas, algo que le permitió en Cancún trasladarlo al G-20 a través de su liderazgo.

En un balance de la estrategia de política exterior brasileña, el diario “O Globo” afirmaba que “en el escenario internacional, Lula sin duda consiguió destacarse, y también utilizando a la OMC como trampolín ganó terreno para la causa. Lula dio un paso clave al indicar a Celso Amorim como Ministro de Relaciones Exteriores, dado que este diplomático fue durante años el representante brasileño ante el organismo de comercio y conoce de punta a punta la extensa y compleja normativa comercial internacional”<sup>226</sup>.

Esa red de inteligencia comercial brasileña relacionada esencialmente a los agronegocios, servía de soporte a la posición ofensiva que Brasil propició fundamentalmente desde inicios del siglo XXI y que estaba impulsada por la consolidación de sectores agroexportadores competitivos fuertemente comprometidos con la formulación de esas posiciones ofensivas en el plano

---

<sup>225</sup> Los sectores privados representados eran la Confederación de Agricultura y Pecuaria de Brasil (CNA), la Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura (Contag), la Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB), la Asociación Brasileña de Agronegocios (ABAG) y la Sociedad Rural Brasileña, entre otras. El gerente de la Cámara por el sector privado era Gilman Viana Rodrigues, de la CNA

<sup>226</sup> O Globo, Río de Janeiro, 22 de diciembre de 2004.

<<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2004/12/22/aos-amaveis-tucanos-19585.asp>> [consulta 9 de marzo de 2011]

multilateral, cuyo objetivo era garantizar la colocación de productos brasileños en el resto del mundo. Como señalaban Da Motta Veiga y Ríos, “el gobierno de Luna amplió el grado de ambición de la política externa buscando mejorar el protagonismo en los foros internacionales e impuso un cambio relevante en la relación a la funcionalidad entre las políticas externa y comercial brasileña en comparación con el período anterior” (Da Motta Veiga y Ríos, 2009:12).

En el caso de Sudáfrica, una articulación entre instituciones públicas y privadas también contribuyó a dar apoyo a la inteligencia comercial del G-20.

Un aspecto interesante que destacan Draper, Wheeler y Alves, es que Sudáfrica tenía un inusual foco en los asuntos internacionales, lo que generaba una participación activa con funcionarios muy bien formados. Una de las razones que mencionan los autores se relacionaba con el hecho de que varios de los miembros de la élite gobernante del año 2003 (como el Presidente Thabo Mbeki y la Ministra de Relaciones Exteriores Dlamini-Zuma) habían residido por largos períodos de tiempo en el exilio, a menudo como representantes de los movimientos de liberación, por lo cual fueron políticamente muy activos. Además, varios de ellos también completaron o profundizaron su formación profesional en el exilio. Estos antecedentes le habrían permitido mantener el interés en los asuntos de otros Estados y en la comunidad mundial (Draper, et.at. 2006:21)

La agricultura sudafricana tenía un fuerte soporte en investigación a través del denominado *Agricultural Research Council –ARC-*, creado en 1990 a través de la Ley de Investigación Agrícola (Ley N° 86 de 1990). El ARC era la principal institución de investigación agrícola de Sudáfrica y tenía como primordial mandato promover la agricultura y la industria a través de la realización de investigaciones de apoyo al Departamento de Agricultura de Sudáfrica y a los nueve departamentos provinciales de agricultura. A su vez, el Departamento de Agricultura contaba con oficinas en el exterior (Washington, Bruselas, Beijing, Roma) cuya principal función era proveer a Sudáfrica de información sobre las

políticas agrícolas externas, en particular sobre problemas que afectaban a la agricultura. Estas oficinas servían de enlace con todas las organizaciones agrícolas de los países anfitriones, lo que le permitía a Sudáfrica proveerse de información sobre cambios en las políticas agrícolas tanto de dichos Estados como de los vecinos, sobre temas de interés mutuo. Paralelamente, estos enlaces con las misiones extranjeras proveían de información agrícola al cuerpo diplomático. El departamento era el encargado de informar sobre las políticas comerciales multilaterales agrícolas y era el responsable de tratar las cuestiones relativas a las relaciones agrícolas con organizaciones internacionales como la OMC. Esa labor relativa a las relaciones agrícolas en el ámbito del comercio, se realizaba en cooperación con el Departamentos de Industria y Comercio y con el de Relaciones Exteriores.

En cuanto a organizaciones sectoriales vinculadas a la agricultura y que constituían otro importante aporte a la red de inteligencia comercial sudafricana, se encontraba la *South African Fruit and Vegetable Canners Export Co* (SAFVCEC), cuya misión era gestionar, promover y proteger los intereses la industria conservera de frutas y vegetales de exportación. Para ello, uno de los objetivos claves era la mejora del acceso a los mercados externos. La SAFVCEC a su vez actuaba de enlace y prestaba asistencia al Departamento de Comercio e Industria y al Departamento de Agricultura en temas de comercio internacional, tales como acceso a mercados, barreras arancelarias y no arancelarias.

Draper, Wheeler y Alves señalaron que, “cuando Sudáfrica salió de su aislamiento internacional en 1994, inmediatamente se involucró activamente en el debate internacional sobre las cuestiones de gobernanza global [...] a diferencia de otros países africanos, Sudáfrica tenía la capacidad de participar con efectividad en los debates globales. Dichas capacidades estarían relacionadas a recursos humanos altamente calificados como los del Congreso Nacional Africano formados en el exilio, quienes también tuvieron gran experiencia internacional en la labor de órganos como la Asamblea General de Naciones Unidas” (Draper, et.al. 2006:18)

En cuanto al aporte argentino a la red de inteligencia comercial, el Secretario de Política Comercial y Relaciones Económicas Internacionales, Martín Redrado, sostuvo que la Argentina “contribuyó en todo momento a la negociación, presentando iniciativas y consolidando de este modo su liderazgo en las ideas, evitando la confrontación y alentando el diálogo constructivo, por lo que fue invitada a los diversos grupos informales y oficiosos de negociación donde pudo velar por sus intereses”(Redrado, 2003:2).

La delegación argentina estuvo encabezada por el Ministro de Relaciones Exteriores, Rafael Bielsa e integrada por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Miguel Campos, el Secretario de Industria y Comercio, Alberto Dumont y el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Martín Redrado, además del personal técnico de las respectivas reparticiones, quienes participaron activamente en todas las deliberaciones de Cancún, dividiendo su accionar entre el G-20 y el Grupo Cairns, aunque el primero concentró el mayor espacio de su actuación.

Esta división de accionar argentino fue una decisión estratégica que contribuyó a no mostrar divisiones dentro del G-20, ya que la fortaleza inicial del grupo fue la oposición a la propuesta conjunta Estados Unidos-Unión Europea y la coincidencia en dos de los tres pilares de la negociación agrícola, tales como reducción sustancial de las ayudas a la producción y eliminación de las subvenciones a las exportaciones, mientras que en el pilar referido a acceso a mercados, existían discrepancias referidas a reducciones arancelarias, picos o nuevos mecanismos de salvaguardia.

Un aspecto a destacar fue el aporte del sector privado, quien demostró gran dinamismo en su tarea de articulación y apoyo a los negociadores argentinos<sup>227</sup>. La amplitud del sector privado que acompañó a la delegación oficial argentina a la Conferencia Ministerial de Cancún mostró, por un lado, la articulación existente

---

<sup>227</sup> Información suministrada por la delegación argentina del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA-, Buenos Aires, 6 de septiembre de 2011.

entre sector público y privado y por otro, el compromiso asumido por este último en las negociaciones multilaterales y las capacidades existentes en Argentina vinculadas a los agronegocios y puestas al servicio de los negociadores. Como señalara Altschul, “la experiencia muestra los beneficios de la articulación de los intereses de las diversas partes en un consorcio negociador como factor crítico para el éxito de las negociaciones internacionales complejas” (Altschul, 2007:6)

Esa participación estuvo constituida tanto por entidades vinculadas a los productos de base como por aquellas representativas de la agroindustria, entre las que puede mencionarse a la Coordinadora de Industrias de Productos Alimenticios –COPAL-, entidad que para realizar el seguimiento, monitoreo y apoyo a las negociaciones internacionales, contaba con un departamento de Comercio Exterior de activa participación<sup>228</sup>.

Otra entidad que realizara un destacado aporte a la inteligencia comercial argentina fue la Sociedad Rural Argentina –SRA-. Su extensa trayectoria vinculada a la problemática agrícola argentina (desde 1866) y los propios aportes que realizara al Grupo Cairns durante la Ronda Uruguay, la caracterizaba como una institución con un cúmulo de experiencias, conocimientos, recursos e información vinculada a la agricultura, que permitió la conformación de una red de inteligencia comercial que posibilitó concertar posiciones entre sector público y privado y reforzó las capacidades institucionales.

La Sociedad Rural Argentina contaba con un Instituto de Negociaciones Internacionales que funcionaba como un organismo técnico, cuyo principal objetivo era asesorar al cuerpo directivo de la entidad en materia de comercio internacional, negociaciones comerciales y procesos de integración. En tal sentido, sus acciones se centraban en el seguimiento y análisis de los procesos de negociaciones comerciales referidos a los mercados agrícolas, tanto a

---

<sup>228</sup> La Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL) es una entidad gremial empresaria que nuclea a más de 35 Cámaras y empresas de la industria de la alimentación y bebidas en la República Argentina, donde la totalidad de los sectores productores de alimentos y bebidas se encuentran representados

nivel multilateral, en el marco de la Organización Mundial del Comercio, como bilateral. Para ello, sus miembros participaban en diferentes foros de discusión y en organismos oficiales y privados, tanto a nivel nacional como internacional, destacándose entre ellos a la Federación de Asociaciones Rurales del MERCOSUR –FARM-, el foro MERCOSUR de la Carne –FMC-, la Federación Internacional de Productores Agropecuarios –FIPA-, el grupo denominado “Líderes Agropecuarios del Grupo Cairns” –LAGC- y la alianza Lechera Global –ALG-

Según comentó Raúl Roccatagliata de la SRA -quien en el momento del desarrollo de la Conferencia Ministerial de Cancún se desempeñaba como Coordinador del Instituto de Negociaciones Internacionales de la SRA y acompañó a la delegación de negociadores argentinos a la reunión-, la articulación del sector público y privado dio lugar a un adecuado trabajo conjunto que permitió la construcción de los consensos requeridos para llevar una propuesta que representara los intereses del sector agrícola argentino. Esta articulación y coordinación fue posible gracias a la predisposición de los negociadores argentinos que, tanto antes como durante las deliberaciones en Cancún, se mostraron abiertos a las consultas para la confección de propuestas y contrapropuestas.

Dicha articulación se dio asimismo entre los sectores privados involucrados, como la SRA y el Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales –INAI-, cuyas funciones son detalladas más adelante. Otro aspecto resaltado por Roccatagliata fue el referido a la organización de la concurrencia de los sectores privados argentinos a Cancún, la cual fue facilitada por el gobierno argentino y mostró la predisposición del mismo de generar los espacios de articulación y generación de consultas necesarios para fijar las posiciones. La actuación conjunta estuvo

caracterizada por una cuidadosa organización con reuniones diarias de consulta programadas durante toda la conferencia ministerial<sup>229</sup>.

Otro aporte significativo a las propuestas del G-20 fue el realizado por el Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales –INAI-. Este instituto, fue creado en junio de 1999 por las Bolsas de Cereales de Bahía Blanca y Buenos Aires y la Bolsa de Comercio de Rosario y, más tarde, recibió la adhesión de la Bolsa de Cereales de Córdoba, la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina –CIARA-, el Centro de Exportadores de Cereales –CEC-, la Federación Argentina de la Industria Molinera –FAIM- y la Federación de Centros y Entidades Gremiales de Acopiadores de Cereales. Su finalidad principal fue la de obtener resultados favorables para la Argentina en las negociaciones internacionales, a través del fortalecimiento de su capacidad negociadora. Desde el año 2002, el instituto impulsó el diálogo con otros sectores agrícolas (Mesas de trabajo), llegando a coordinar la posición del sector agrícola argentino en las reuniones ministeriales de la OMC, en Cancún (2003) y más adelante en Hong-Kong (2005), confeccionando documentos de base para construir la posición negociadora.

Desde octubre de 2005, se creó la Fundación INAI, cuyo objetivo fue fortalecer el compromiso de las entidades creadoras del INAI con los temas del largo plazo vinculados a la inserción de Argentina al mundo. Según informaran desde dicha fundación, el INAI coordinó y unificó las posiciones del sector agroindustrial argentino previamente a la V Conferencia Ministerial de Cancún, disponiendo para ello de varias personas del área técnica muy bien preparadas. Esto permitió que, una vez iniciadas las deliberaciones en Cancún, lograsen asesorar a los negociadores argentinos y sus colaboradores cada vez que éstos salían de las reuniones para consultarles su opinión acerca de las contraofertas que habían recibido por partes de los demás negociadores de la OMC en el tema agrícola.

---

<sup>229</sup> Entrevista realizada por la autora a Raúl Roccatagliata (quien actualmente se desempeña como Director Ejecutivo del Programa de Inserción Agrícola de la SRA), el 6 de septiembre de 2011.

Para ello, el Director ejecutivo del INAI viajó a Cancún en ocasión de las negociaciones, llevando las propuestas elaboradas por la institución<sup>230</sup>.

Estos dispositivos de articulación están en coincidencia con las investigaciones realizadas por otra de las instituciones creadas para contribuir a la agricultura, en este caso de alcance hemisférico, como es el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA-<sup>231</sup>. Las investigaciones realizadas por el IICA demuestran que, si bien en Argentina los mecanismos de consulta entre sector público y sector privado no están formalizados, este último tiene una considerable participación en diferentes foros internacionales donde las propuestas, aunque no vinculantes para el gobierno, son tomadas en consideración a la hora de fijar las posiciones.

Una nutrida experiencia de parte de varias instituciones de representación sectorial argentinas en diferentes foros internacionales, ha posibilitado volcar dicha experticia a las negociaciones multilaterales. Los casos de la participación de la Sociedad Rural Argentina y de Confederaciones Rurales Argentinas en el grupo “Líderes Agropecuarios del Grupo Cairns”, en la Oficina Internacional de la carne, en la Federación Internacional de Productores Agrícolas, o en el Foro empresarial MERCOSUR-UE, son ejemplos de ello<sup>232</sup>.

---

<sup>230</sup> Información suministrada por la Fundación INAI el 25 de agosto de 2011.

<sup>231</sup> El IICA se creó en 1942 con sede en Turrialba, Costa Rica. Con la creación de la OEA en 1948, el IICA se convirtió en el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano y consolidó su labor en los países del hemisferio (esto se lograría en la década de los noventa, con el ingreso de Bahamas). Entre 1993 y 2001, la cooperación técnica que ofrecía el IICA puso énfasis en la participación, la descentralización, la flexibilidad y la concentración. Por decisión de la OEA, la Junta Interamericana de Agricultura (JIA), órgano superior del IICA, se convirtió desde junio del 2000 en el principal foro hemisférico de rango ministerial para la Agricultura y la Vida Rural.

<sup>232</sup> Líderes Agropecuarios del grupo Cairns o Farm's Leader Group es una agrupación que reúne a las organizaciones de agricultores de los diferentes países miembros del Grupo Cairns que, debido a los problemas generados por las distorsiones y las dificultades para su solución en las negociaciones multilaterales, decidieron agruparse para participar más activamente. En función de ello, se reunieron en Sydney en 1998 para planificar su campaña a favor de un progreso sustancial en la reducción del proteccionismo agrícola en la OMC en 1999. Dichas organizaciones agrícolas son estrechamente consultados por sus gobiernos para establecer las políticas y posiciones del Grupo Cairns

Otro interesante aporte para la red de inteligencia comercial del G-20 es el realizado a través del proyecto regional a nivel MERCOSUR, BID/FOMIN “Apoyo a los procesos de apertura e integración al comercio internacional”. Si bien este proyecto es posterior a la Conferencia Ministerial de Cancún ya que data de agosto de 2006, constituye un insumo clave para la articulación entre sector privado y público y el apoyo que los primeros pueden brindar a los segundos. En este proyecto participan Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay junto al Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y el Fondo Multilateral de Inversión –FOMIN-. Como instituciones de Argentina participan el INAI, la Bolsa de Cereales de Buenos Aires y la Bolsa de Comercio de Rosario, la Sociedad Rural Argentina, el Centro de la Industria Lechera, las Confederaciones Rurales Argentinas y la Federación Agraria Argentina. De los restantes países del MERCOSUR participan el ICONE de Brasil; la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas –CAPECO-, la Asociación Rural del Uruguay –ARU-, la Cámara de Industrias del Uruguay y la Cámara Mercante de Productos del País en Uruguay.

Este proyecto se enmarca dentro del MERCOSUR y su objetivo es facilitar una mayor inserción económica de los países miembros al resto del mundo. A través del proyecto se busca fortalecer y mejorar la capacidad técnica de la red en relación con la articulación de posiciones en materia de negociaciones económicas internacionales, de forma conjunta entre sector privado y negociadores gubernamentales, a través de la provisión de información y herramientas que faciliten su accionar.

Para ello, el proyecto incluye tres componentes. El primero es la generación de interés del sector privado en el comercio internacional; el segundo es el fortalecimiento de la capacidad analítica y de los mecanismos de coordinación y consulta; y el tercero es el apoyo a la formulación de posiciones de negociación.

Todos estos aportes, así como el trabajo en estrecha colaboración entre sector público y privado permitieron que la Argentina, junto al G-20, construyera una

matriz de asuntos e intereses en la cual estaban especificados cada uno de los puntos que debían ser debatidos, lo máximo que se podía pedir y el umbral mínimo hasta el cual se podía ceder. Esta matriz fue construida en tres etapas. El primer paso fue el debate entre los diferentes ministerios del gobierno nacional, el segundo fue la consulta con el sector privado, el que contribuyó a jerarquizar los puntos prioritarios, así como a incorporar algunos temas que no habían sido completamente contemplados. El tercero fue la presentación de las propuestas en las deliberaciones, donde el sector público negociaba con el respaldo de la inteligencia comercial del sector privado.

El canciller argentino Rafael Bielsa, se refería a la capacidad técnica y negociadora lograda por los países en desarrollo a través del G-20 cuando expresaba, durante la Conferencia Ministerial, que “con un sustento político sin precedentes, ha aparecido un grupo de países que, con decisión, remarcable capacidad negociadora y una sólida preparación técnica, plantearon la necesidad de enfocar la negociación desde una perspectiva que tenga como centro el desarrollo de la gran mayoría de los miembros de la OMC [...] Por primera vez en mucho tiempo, los países emergentes, cuyas economías dependen en mayor o menor medida de la agricultura, presentamos un frente común para tratar de negociar con las potencias comerciales [...] sin retórica y con sustancia y aportes constructivos, los países emergentes estuvimos presentes de manera activa en la conferencia y en sus propuestas”(Bielsa, 2003).

#### 7.4. La capacidad de lograr el apoyo de otros actores

Esta fuente del poder de negociación comercial se refiere, tanto al rol que asume la sociedad civil internacional o los actores no estatales en las negociaciones, como a los aportes que éstos realizan para que los resultados de las esas negociaciones sean acordes a sus intereses.

Las agrupaciones vinculadas a la agricultura han ejercido históricamente en los países desarrollados una fuerte presión a los negociadores para que éstos defiendan sus intereses. Hoekman y Kostecki, refiriéndose a los sectores protegidos, sostienen que las tentativas de alterar ese equilibrio generado por la protección y moverse hacia la reducción de barreras generarán oposición de aquellos grupos que esperan perder desde la liberalización. Si bien con la disminución de la protección habrá consumidores que obtienen ganancia, los autores sostienen que, mientras esas ganancias individuales son relativamente pequeñas y dispersas entre un amplio número de votantes, los perjudicados o afectados por la falta de restricciones están concentrados, al igual que sus pérdidas, por lo que existirán de parte de estos últimos muchos más incentivos para organizar e invertir en *lobbies* contra la liberalización que aquellos que ganan con las reformas (Hoekman y Kostecki, 2001:33).

Por ejemplo, unos meses anteriores a la Conferencia Ministerial de Cancún, agricultores de diez países europeos encabezados por Francia, Italia y España, bloquearon un acuerdo que se esperaba concretar en la Unión Europea relativo a una disminución de incentivos a la agricultura.

En los casos de los tradicionales jugadores como Estados Unidos o la Unión Europea –especialmente el caso francés–, ya hemos hecho referencia a las presiones que los agricultores ejercieron a lo largo de todas las negociaciones multilaterales desde la creación del GATT, llegando incluso a convertirse en uno de los principales obstáculos a la liberalización agrícola. En la etapa de la Ronda Doha, las presiones continuaron sin grandes cambios. Los agricultores franceses, aunque apenas constituían el 4% de la población, fueron quienes más se negaron a aceptar una agricultura sin distorsiones para avanzar hacia un acuerdo en la OMC. En cambio y por el contrario, uno de los factores que contribuyeron en forma decisiva a que no se llegara a un acuerdo de finalización de distorsiones en Cancún fue la incapacidad tanto de la Unión Europea como de Estados Unidos de convencer a su población acerca de la necesidad de encarar una profunda reforma en materia agropecuaria, piedra angular de la Ronda Doha.

En los países en desarrollo, las presiones de la sociedad civil para lograr un comercio internacional más equilibrado y menos distorsivo no se ejercieron con el mismo ímpetu sino hasta una etapa mucho más reciente.

En las fases previas a las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay, hemos hecho referencia a la menor participación de la sociedad civil en los temas de negociación del GATT. Sin embargo, en los últimos años se ha manifestado un cambio que otorgaría otra orientación a la política comercial y que influiría en el G-20.

En el caso de Brasil, desde 1995 comenzaría a experimentarse una fuerte expansión de la productividad agrícola producto de las importantes inversiones que venía realizando el sector, razón por lo cual las asociaciones vinculadas al mismo comenzaron a ejercer fuerte presión a los sectores gubernamentales para obtener ventajas de las negociaciones comerciales multilaterales, generándose así una vinculación entre lo público y lo privado que permitió que éstos últimos actuaran de apoyo sobre los primeros. Para ello, se crearon varias instituciones de investigación orientadas a proveer soporte técnico a las negociaciones agrícolas del 2003 según se mencionara en el apartado anterior.

A lo anterior se suma la llegada de Luiz Inácio Lula Da Silva al poder, donde la política exterior comenzó a ser foco de los debates de la sociedad brasileña. Esa política externa, a través de la orientación dada por el canciller Celso Amorim, recibió considerable atención en acontecimientos que proyectaban una imagen positiva de Brasil, algo que aumentaba el interés de la sociedad por las cuestiones comerciales externas.

A su vez, el liderazgo de Brasil en el G-20 acrecentaba ese apoyo de la sociedad civil y la autoestima de la población. En este aspecto, el diario “O Globo” hacía referencia a las condiciones de Brasil para el liderazgo del G-20, así como al carisma de Celso Amorim y a la popularidad del Presidente Luiz Inácio Lula Da Silva al afirmar que “Brasil se colocó fácilmente al frente de los elefantes. En

parte por el carisma de Amorim [...] y también porque la popularidad de Lula ayudó a que ese grupo de países no sientan temor. En cambio, China e India si producen temor [...] y Sudáfrica aún está verde para protagonizar ese liderazgo. Lula se erigió como líder natural de ese grupo desde la primera vez que los cuatro elefantes se encontraron en la cúpula de Evian, Francia [...] Cuando se realizó la cumbre de la OMC en Cancún, ese liderazgo estaba más que afianzado<sup>233</sup>.

El G-20 logró un apoyo sin precedentes para los países en desarrollo en negociaciones comerciales, tanto de las ONG y de otros grupos presentes en la Conferencia Ministerial, como de la propia sociedad civil de los países desarrollados y de otros organismos internacionales. Ese apoyo estuvo fundado en el peso ético y moral de los reclamos, donde la condición de países en desarrollo legitimaba las demandas, a lo que se unía el tema demandado, es decir, la agricultura, ancestral y habitual fuente de sustento de las poblaciones más pobres, fundamentalmente el caso de la agricultura familiar de subsistencia.

La participación de las ONG a las Conferencias Ministeriales databa del Acuerdo de Marrakech, oportunidad en que los Ministros decidieron incluir una referencia específica a las organizaciones no gubernamentales en el párrafo 2 del artículo V. El 18 de julio de 1996, el Consejo General aclaró el marco de las relaciones con las ONG al adoptar un conjunto de directrices (WT/L/162) donde reconocía la función que podían desempeñar dichas organizaciones para acrecentar la conciencia pública de las actividades de la OMC. Inmediatamente después de la adopción de dichas las directrices, los miembros de la OMC acordaron los procedimientos referentes a la asistencia de esas organizaciones a la Conferencia Ministerial de Singapur. Así, se decidió que las ONG podrían asistir a las sesiones plenarias de la Conferencia y las solicitudes de inscripción serían aceptadas por la Secretaría de la OMC sobre la base del párrafo 2 del artículo V, lo que implicaba

---

<sup>233</sup> Diario O Globo, Río de Janeiro, 22 de diciembre de 2004.

<<http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2004/12/22/aos-amaveis-tucanos-19585.asp>> [consulta 21 de marzo de 2011]

que las ONG tenían que demostrar que sus actividades trataban de cuestiones afines a las de la organización.

En la Conferencia Ministerial de Cancún, las ONG elogiaron la firmeza de los países en desarrollo y responsabilizaron a Estados Unidos y la Unión Europea por el resultado de la reunión ministerial. Al concluir las deliberaciones, las reacciones de “*Oxfam*” y “*Greenpeace*” fueron de acusar a ambos jugadores de haber generado el fracaso.

Si bien varias ONG y movimientos sociales expresaban su oposición a la labor de la OMC por considerar que sus reglas perjudicaban a los países más pobres, estaban de acuerdo en que era mejor que el comercio internacional se rigiera por reglas multilaterales que bilaterales, dado que en este último caso los países más débiles estarían a merced de los más fuertes. En función de esto, observaron que en la Conferencia Ministerial de Cancún, con la creación del G-20 y su actuación articulada con otras coaliciones de países en desarrollo, la relación de fuerzas se había tornado mucho más favorable para éstos últimos. Según la “Red Internacional de Género y Comercio” y la “Red de Comercio de Africa”, lo acontecido en Cancún fue un cambio político radical en las dinámicas de poder de la OMC, con los países en desarrollo resistiendo a lo que ellos consideraban un éxito a la presión e intimidación extrema.

La “*World Wildlife Fund*”, consideró que el fracaso representaba una oportunidad para la sostenibilidad y de allí en adelante los países debían concentrarse en debilitar la agenda de la OMC para tratar los temas de desarrollo sostenible en foros fuera de la organización<sup>234</sup>. Desde la “*Action Aid*”, Rick Rowden señalaba que durante la reunión, el G-20 y otros países en desarrollo mostraron un tono desafiante y una solidaridad sin precedentes, algo que consideraba como una reminiscencia de las luchas anticoloniales de los años 60 y 70 (Mutume, 2003:3).

---

<sup>234</sup> En *Puentes Diario de Cancún*, [en línea] N° 6, International Center for Trade and Sustainable Development –ICTSD-. México, Septiembre 15, 2003 <[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)> [consulta 20 de agosto de 2005]

Igualmente y desde la misma organización, Campolina de Oliveira Soares se refería tanto al apoyo que el G-20 había recibido desde la sociedad civil y a sus logros en la conferencia ministerial, como al rol que esa sociedad había asumido durante la reunión, al expresar que “La sociedad civil tuvo un papel relevante a través de las innumerables movilizaciones populares de protesta, en los foros de debate de elaboración paralela y en la participación en la conferencia ministerial [...] Con esta nueva relación de fuerzas, Cancún se transformó en una oportunidad para progresos sustanciales en las cuestiones planteadas por los países en desarrollo [...] si bien es cierto que no fue posible lograr avances en el sector de la agricultura, también es verdad que los países en desarrollo consiguieron bloquear una ofensiva para abrir la negociación de los nuevos temas. En fin, los países en vías de desarrollo salen de Cancún unidos y fortalecidos”<sup>235</sup>

En el mismo sentido que lo anterior, el Director del “Movimiento para el Desarrollo Mundial”, Barry Coates, ante la conclusión de la reunión de Cancún sostuvo que “Estados Unidos y la Unión Europea jugaban a la ruleta rusa con la OMC y la bala estaba en el tambor” (Ramesh, 2003). Por su parte, la ONG ambientalista “Amigos de la Tierra” sostuvo que “no alcanzar un acuerdo fue mejor que un mal acuerdo”<sup>236</sup>.

Incluso la identificación de muchos periodistas con la postura del G-20 fue visible cuando se unieron a los activistas para aplaudir al canciller de Brasil, Celso Amorim, en momentos en que éste dio una conferencia de prensa y anunció que el G-20 se había mantenido firme ante las presiones del Norte “los países en desarrollo que conformaron el G-20 se mantuvieron firmes pese a la insistencia de los grupos de presión empresariales y de las intimidaciones de parte de Estados Unidos y la Unión Europea”<sup>237</sup>.

---

<sup>235</sup> En *Observatório da Cidadania*, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) Nº 7, Rio de Janeiro, 2003

<sup>236</sup> *Ibidem*

<sup>237</sup> *Ibidem*.

La organización “*Consumers International*” consideró en un comunicado difundido por su oficina regional para América Latina en Santiago de Chile, que el surgimiento del G-20 abría una nueva era en las negociaciones comerciales globales. Asimismo aplaudió la fortaleza con que los países del G-20 se unieron para demandar políticas comerciales a favor de sus necesidades de desarrollo, señalando que la firmeza del grupo creaba un potencial para avanzar en los intereses de los consumidores en los países desarrollados y en desarrollo y los ayudaría en las futuras negociaciones<sup>238</sup>.

También algunas organizaciones de la sociedad civil estadounidense vieron con agrado que el G-20 se mantuviera unido pese a las dificultades, tal fue el caso de “*50 Years Is Enough Network*”, donde su director, Njoki Njoroge Njehu, señaló que “En Cancún los países en desarrollo por primera vez (...) se unieron en defensa de sus intereses comunes indiscutibles” (Dagher, 2003).

La directora del “Observatorio de comercio global” (*Global Trade Watch*) de la organización “*Public Citizen*”, Lori Wallach, manifestó que “por primera vez en la historia los países en desarrollo han podido dar su opinión” (Weisbrot y Tucker, 2004:11).

Por parte del Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor -IPS-, su consultor técnico, Leo Stutman, señaló que el G-20 “abre paso a que se formen otros bloques de países en desarrollo para aumentar la capacidad de presión ante el norte industrializado”<sup>239</sup>.

En cuanto a otras organizaciones internacionales, podemos mencionar el caso del Fondo Monetario Internacional -FMI- y el Banco Mundial. El Director Gerente del FMI, Horst Kohler y el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, apoyaron los reclamos del G-20 al urgir a los países desarrollados a abandonar la

---

<sup>238</sup> CIMAC noticias “Abrió el G-22 nueva era en negociaciones globales” [en línea] En *Cimac noticias*, 22 de septiembre de 2003. México. Disponible en [www.cimac.org.mx](http://www.cimac.org.mx) [consulta 5 de febrero de 2010]

<sup>239</sup> Ibidem

pretensión de mantener sus elevados subsidios agrícolas. Durante el primero de dos días de reunión conjunta de ambas instituciones en Dubai, Emiratos Arabes, Kohler expresó que “el fracaso de la V Conferencia Ministerial de Cancún debe ser una llamada de alerta para la comunidad internacional [...] lo que se requiere es ahora voluntad política de ambos lados para superar el impasse y volver a la mesa de negociaciones tan pronto como sea posible. El éxito dependerá mas que nunca del liderazgo de los grandes países industriales y la agricultura sigue siendo la clave para desbloquear avances decisivos”<sup>240</sup>. Por su parte, Wolfensohn acusó de contradictorios a los países que, mientras predicán los beneficios del comercio libre, mantienen subsidios y aranceles elevados para productos para los cuales los países pobres tienen ventajas comparativas. A su vez sostuvo que el G-20 estableció un nuevo paradigma en las relaciones globales del siglo XXI y demostró que los países pobres pueden ser un contrapeso efectivo frente a los ricos<sup>241</sup>.

En cuanto a la adhesión de otras coaliciones, el grupo de cuatro países africanos defensores de la eliminación de distorsiones al algodón (C-4), apoyó al G-20 en sus reclamos para eliminación de distorsiones agrícolas, dado que sus demandas estaban íntimamente relacionadas, sobre todo si consideramos que este grupo reclamaba a Estados Unidos la eliminación de los subsidios a la producción de algodón y una compensación a los granjeros de África por las diferencias y perjuicios sufridos hasta ese momento.

Desde el primer día de reuniones en Cancún, el G-20 acordó con otras coaliciones de países en desarrollo trabajar a nivel técnico más adelante en Ginebra para definir posturas comunes, no solo en la eliminación de subsidios, sino también en otros temas de interés para las demás coaliciones, como salvaguardias para productos especiales, temas del algodón, tratamiento especial y diferenciado para Países Menos Adelantados y la integración de las economías más vulnerables.

---

<sup>240</sup> Discurso transcrito por el Instituto del Tercer Mundo.[en línea] Autores corporativos. “El G-22 impone sus reglas de juego”, disponible en [www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php](http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php)

<sup>241</sup> Ibidem

Esta amplitud del G-20 en aproximarse a las demandas de otros países en desarrollo en el tratamiento de temas de sus intereses, le aportó el apoyo de una mayoría de ellos.

De todo ello, entre los temas que el G-20 se dispuso a discutir como reivindicaciones de otros países o coaliciones, figuraban los problemas relativos al algodón, el acceso libre de cuotas y aranceles para países de menor desarrollo relativo y el acceso a mercados en los propios Países Menos Adelantados. Así, el grupo trabajó conjuntamente cada uno de aquellos temas con el Grupo Africano, el G-33, los países ACP, el G-90, los Países de Menor Desarrollo Relativo - PMDR- y el Grupo de Economías pequeñas y vulnerables.

Incluso la proliferación de alianzas durante Cancún se transformó en un sistema mutuamente autorreforzante, donde las demandas de una coalición generaba efectos en otra. Como señaló Dot Keet, el G-90 mantuvo la firmeza (en Cancún) porque la atención de los grandes se vio desviada por la resuelta postura adoptada por el G-20 sobre sus propias cuestiones. Además, el abierto desafío del G-20 a las políticas agrarias de los grandes alteró, voluntaria o involuntariamente, el clima general de las negociaciones en Cancún. Esto, unido al ambiente de desafío generado por las acciones multitudinarias organizadas en torno a la reunión, animó al G-90 (de otro modo vulnerable) y al G-33 (algo precavido) a no ceder terreno (Keet, 2006:18)

En el apartado sobre estrategias de negociación del G-20, también se hizo referencia a la incorporación del Tratamiento Especial y Diferenciado y a la relativización del acceso a los mercados, como algunos de los cambios en las demandas del G-20 para atraer a quienes serían sus propios miembros del grupo, tal como fue el caso de la India.

Incluso más allá de la Conferencia Ministerial de Cancún, en la Declaración Ministerial del G-20 del 13 de diciembre en Hong Kong, el grupo volvió a

enfaticar la necesidad de un compromiso firme sobre el tema del algodón, el cual debía lograrse durante esa reunión.

Algunos comentarios realizados por representantes de otros Estados y otras agrupaciones se refieren al apoyo otorgado al G-20 por parte de otros actores estatales. El Ministro de Comercio de Bangladesh, Hafiz Uddin Ahmad, que representó a los Países de Menor Desarrollo Relativo, aseguró que lo importante fue constatar que existía voluntad de reiniciar las negociaciones y que había puntos comunes entre los países en desarrollo. A su vez, el Ministro de Comercio de Benin, Moudjaidou Soumanou, que representaba al C-4, expresó que el G-20 fue importante en la defensa de los productores de algodón, que existía entre ambos grupos una causa común y que unidos podían presionar por el reinicio de las negociaciones. Según el canciller de Venezuela, Nicolás Maduro, la alianza del G-20 con otros grupos implicaba que éste saliera fortalecido como representante del mundo multipolar<sup>242</sup>.

La participación de otros organismos de la sociedad civil brasileña también merece ser resaltada. Este aspecto hace referencia a lo que Drahos clasifica como la cuarta fuente del poder de negociación, aquel ligado a las instituciones nacionales de un Estado, a las reglas sobre la toma de decisiones internas y sobre la delegación de autoridad para los negociadores, lo cual afecta el grado de poder de negociación que un Estado posee. Por ejemplo, la opinión de la sociedad civil vinculada al agro-negocio influyó en sus negociadores y éstos en el G-20. La cancillería de Brasil señaló que el proceso de definición de la posición brasileña en las negociaciones incluyó consultas a asociaciones patronales y de trabajadores interesados, las cuales fueron permanentemente invitadas a participar de los encuentros de coordinación, tales como la Coalición Empresarial Brasileña, la

---

<sup>242</sup> “G-20 busca postura coordinada diante da Rodada de Doha” En *Estadao.com.br digital*, *O Estado de São Paulo*, Grupo Estado, San Pablo, 9 de Setembro de 2006. Disponible en <<http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2006/not20060909p38279.htm>> [consulta 19 de marzo de 2011]

Central Unida de los Trabajadores -CUT-, la Confederación Nacional de la Industria -CNI-, la Confederación de Agricultura y Pecuaria de Brasil -CNA- y la Red Brasileña para la Integración de los pueblos -REBRIP-.

Esta última, consideraba el surgimiento del G-20 como una oportunidad por dos razones fundamentales. Primero porque la agrupación permitiría alterar la correlación de fuerzas en la OMC con una nueva configuración más favorable a los países en desarrollo. Segundo, porque el G-20 se presentaba como una oportunidad de bloquear las negociaciones. Sin embargo, dejaban en claro algunos puntos de disconformidad, como la inclinación del grupo hacia el libre comercio. Señalaban también que el apoyo al G-20 se daba por la percepción de que a través de éste sería posible mostrar la necesidad de una nueva geografía política, aunque todavía insuficiente para los movimientos sociales, ya que según la REBRIP, la coalición se proponía a disputar el juego dentro de los parámetros del libre comercio, y nunca enunció su interés en lanzar las bases de nuevos paradigmas. Del mismo modo, señalaban que la postura negociadora de Brasil, favorable a los *trade-offs* de agricultura por otros temas, como las concesiones en Propiedad Intelectual de la Ronda Uruguay, o las señales dadas en Cancún de concesiones en NAMA y en servicios, reflejaba el peso que tenían las exportaciones agrícolas en el mantenimiento de la política económica, en la generación de saldos en la balanza comercial y también en la estructura de poder político de la sociedad brasileña<sup>243</sup>.

Asimismo, en Brasil también fue importante la participación de otros Ministerios, organizaciones públicas y Estados de la Federación en el diseño de su posición negociadora, delimitada por los Ministros reunidos en la Cámara de Comercio

---

<sup>243</sup> La “Rede Brasileira Pela Integração dos Povos” (REBRIP) fue creada en 1998. Se autodefinen como una articulación de ONGs, movimientos sociales, entidades sindicales y asociaciones profesionales autónomas y pluralistas, que actúan sobre los procesos de integración regional y comercial. Buscan alternativas de integración hemisférica opuestas a la lógica de la liberalización comercial y financiera predominante en los acuerdos económicos actualmente en curso, constituyéndose como un polo de articulación y divulgación de iniciativas sociales frente a los tratados de desregulación financiera y comercial, entre los que se incluyen a la OMC.

Exterior –CAMEX-, donde definieron las directrices generales de actuación en la Ronda Doha según las orientaciones recibidas por el Presidente<sup>244</sup>.

Luego de lo sucedido en Cancún, las organizaciones de la sociedad civil brasileña y global intensificaron el diálogo con el G-20. En varios momentos buscaron influenciar la coalición, en el sentido de ampliar su agenda anti-subsidios agrícolas hacia una agenda contra los nuevos temas y contra la liberalización en servicios y en bienes industriales. En todas esas oportunidades, los líderes del G-20 dieron la misma respuesta para todos los interlocutores, resaltando dos cuestiones: primero que el grupo era una coalición básicamente agrícola y cualquier ampliación de la agenda comprometería su unidad y eficacia; segundo que se trataba de una coalición pragmática, dispuesta básicamente a negociar y presentar sus propuestas en los momentos de negociación. En función de esto, cuando fueron retomadas las negociaciones, el G-20 mantuvo esa posición.

En el caso de Sudáfrica, las asociaciones sectoriales y sindicales ejercieron fuerte presión durante las negociaciones de Cancún, por lo que la influencia y el apoyo a los negociadores fue determinante de las posiciones y pertenencia del país al G-20. Dichas asociaciones realizaron importantes críticas a los mecanismos de actuación establecidos en la OMC, los cuales consideraban como desfavorables a los países en desarrollo. En Ciudad del Cabo, los miembros del Congreso de Sindicatos Sudafricanos COSATU<sup>245</sup> organizaron manifestaciones frente a la Embajada de Estados Unidos para oponerse a la postura que los estadounidenses estaban tomando en las negociaciones de la OMC en Cancún. Mark Louw, el portavoz de COSATU en el Cabo Occidental, señaló que la insistencia de Estados Unidos y la Unión Europea de mantener los subsidios a los productos agrícolas, se había convertido en una barrera a las exportaciones de los países en desarrollo,

---

<sup>244</sup> La CAMEX (Cámara de Comercio Exterior) es un órgano integrante del Consejo de Gobierno y tiene por objetivo la formulación, adopción, implementación y la coordinación de las políticas y actividades relativas al comercio exterior de bienes y servicios, incluyendo el turismo.

<sup>245</sup> El Congreso de Sindicatos Sudafricanos (COSATU) fue lanzado en diciembre de 1985 tras cuatro años de conversaciones de unidad entre los sindicatos de oposición al apartheid y comprometidos con una sociedad no racial, no sexista y democrática en Sudáfrica. En la actualidad cuentan con más de dos millones de trabajadores, siendo uno de los movimientos sindicales de más rápido crecimiento en el mundo.

por lo que COSATU se alinearía con este último tipo de Estados para luchar por un trato justo. Indicó además que los subsidios eran una barrera al crecimiento de la industria, dado que el sector relacionado a la elaboración de alimentos de Sudáfrica estaba particularmente afectado. En el mismo sentido, Wynand du Plessis, director de la “Asociación de frutas y vegetales en conservas de Sudáfrica”, señaló que la elaboración de frutas en conserva estaba luchando para seguir siendo competitiva en el extranjero, ya que los subsidios de los gobiernos de los países desarrollados estaban disminuyendo la competitividad, por lo cual apoyaban las alianzas con otros países en desarrollo para alcanzar un comercio más justo<sup>246</sup>

En el caso de Argentina, se trataba de un país muy afectado por las distorsiones, ya que casi la totalidad de los subsidios específicos aplicados por la Unión Europea y Estados Unidos estaban dirigidos a proteger aquellos productos que constituían los principales bienes exportables por el país, por lo que su participación era activa y consensuada con los sectores privados afectados. Según comentaron Idígoras y Petri, de la Dirección de Mercados Agroalimentarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, “la Argentina está avanzando de manera constante y progresiva hacia la consolidación de las mismas reglas de juego que rigen el comercio de bienes industriales al comercio agropecuario y la interrelación, el apoyo y la cooperación entre el sector público y el sector privado evidenciada durante la Conferencia Ministerial de Cancún, fue una muestra clara y contundente de ello” (Idígoras y Petri, 2003:58)

---

<sup>246</sup> “Cosatu lashes out at WTO on agricultural subsidies”. En *SABC News (South African Broadcasting Corporation)*, [en línea], Johannesburgo, 11 de septiembre de 2003. <<http://196.35.74.234/politics/government/0,2172,65805,00.html>> [consulta 7 de agosto de 2010]

## Conclusiones

A pesar de las diferentes perspectivas sobre las bondades del sistema comercial multilateral, no cabe duda que el comercio internacional desde el GATT ha transitado bajo la influencia de las grandes potencias, y que las negociaciones comerciales multilaterales habían sido el ámbito donde esa influencia se traducía en reglas. La cuestión agrícola no escapó a ello e incluso fue uno de los sectores que más mostró la relación de fuerzas desfavorable para los países en desarrollo. Sin embargo, como quedó demostrado en este trabajo, desde la Ronda Uruguay (1986-1994), los países en desarrollo demandantes de un comercio agrícola sin distorsiones, comenzaron a ejercer mayor influencia, la cual se acentuó en la Reunión Ministerial de Cancún (2003), ámbito en que se pudo percibir con más claridad cómo estos países comenzaron a ganar terreno y a cambiar esa desfavorable correlación de fuerzas.

Fue precisamente en esa reunión ministerial, donde el G-20 irrumpió como un nuevo actor, alterando la tradicional hegemonía de la dupla Estados Unidos – Unión Europea en las negociaciones agrícolas de la OMC.

La conformación de una coalición como el G-20, posibilitó que confluyeran los cimientos del poder de negociación comercial señalados por Drahos, tales como la red de inteligencia comercial, el poder de mercado y la adhesión de otros actores (Drahos, 2003:82). Dichas fuentes, constituyeron un marco adecuado para comprender el cambio que la correlación de fuerzas desfavorable a los países en desarrollo experimentó en la Conferencia Ministerial de Cancún. Como complemento a esas fuentes del poder de negociación comercial, la existencia de intereses estratégicos que trascendieron los estrictamente sectoriales, favoreció la unidad del grupo e impidió su fragmentación, incluso a pesar de los esfuerzos de las grandes potencias en generar divisiones.

La Conferencia Ministerial de Cancún mostró la escasa predisposición de los países desarrollados en encontrar soluciones de fondo al problema de las distorsiones agrícolas y colocó a Estados Unidos y a la Unión Europea en una posición de inflexibilidad frente a los problemas de los países en desarrollo. Sin embargo, el aumento del poder de negociación de éstos últimos agrupados en el G-20, generó que la reunión finalizara de un modo casi intempestivo cuando el grupo condicionó un acuerdo en cualquier otro tema que no fuera la agricultura a un acuerdo agrícola, y demostró que era preferible no negociar a aceptar imposiciones.

Esa finalización intempestiva hizo posible que el G-20 frenara un acuerdo que no contemplara totalmente sus intereses, pudiera demostrar una capacidad de negociación que sorprendió a los grandes actores e indicó que era factible negociar en función de sus agendas.

Como consecuencia de lo anterior y así como se había establecido en la hipótesis inicial, se puede afirmar que los integrantes del G-20 encontraron su BATNA (*Best Alternative To a Negotiated Agreement*), dado que, antes del inicio de la Conferencia Ministerial de Cancún, el grupo había establecido su mínimo aceptable, el cual estaba referido a no reconocer el borrador del acuerdo ministerial, redactado de tal modo que lo consideraban demasiado condescendiente con las propuestas de Estados Unidos y la Unión Europea. El conocimiento del BATNA logrado gracias a la red de inteligencia comercial reunida por el grupo, contribuyó a mejorar ese mínimo aceptable y se convirtió en una manera efectiva de enfrentarse con negociadores aparentemente poderosos.

También al comienzo de este trabajo se había planteado el concepto de poder de negociación definido por Fisher, Ury y Patton, quienes cuestionaron la idea de poder basado exclusivamente en la fuerza física y, definieron al poder de negociación, como “la capacidad de convencer a alguien de que haga algo”. Según lo que estos autores manifestaron, el poder de negociación no está determinado por los recursos tales como la riqueza, las conexiones políticas, la

fuerza física o el poderío militar sino que, el poder relativo de negociación de dos partes depende primordialmente de lo poco atractiva que sea la posibilidad de no llegar a un acuerdo (Fisher, et al., 2007:207).

En función de esto, tanto Estados Unidos como la Unión Europea buscaron estratégicamente un acuerdo sobre los temas de Singapur antes que uno sobre agricultura, aún sabiendo que un resultado negativo para los países en desarrollo sobre el tema agrícola aumentaría la polarización existente entre ellos, por lo que la posibilidad de no llegar a un acuerdo era, para ambas potencias, muy poco atractiva. Los integrantes del G-20 tuvieron fundamentos para considerar que, tanto ese tratamiento anticipado de los temas de Singapur, como la ampliación de la agenda de negociación a nuevos temas, obedecía a una estrategia deliberada para evadir los temas sensibles para el desarrollo, como las distorsiones a la agricultura. A partir de ello, el G-20 basó su estrategia del último día de la reunión, en esa alternativa poco atractiva para las grandes potencias de no llegar a un acuerdo.

Durante la Conferencia Ministerial de Cancún, los integrantes del G-20 lograron ocupar un espacio que estaba definido para los países del sur, demostraron que era posible adquirir un lugar protagónico en las deliberaciones, aún sin el liderazgo de países desarrollados (como había ocurrido durante la Ronda Uruguay), dando un renovado impulso a las negociaciones agrícolas.

Como señaló Steinberg, “la crisis de Cancún sirvió como revulsivo para las negociaciones porque obligó a los países (sobre todo a los ricos) a mejorar sus ofertas. Ante la imposibilidad logística de adelantar la cumbre de Hong Kong, los Estados miembros se autoimpusieron la fecha de julio de 2004 como límite para desbloquear las negociaciones. La Unión Europea y Estados Unidos mejoraron sus ofertas agrícolas ofreciendo la eliminación de los subsidios a la exportación agrícola y relajando sus exigencias en los Temas de Singapur” (Steinberg, 2007:76)

Según las fuentes de poder analizadas, se desprende que el peso del mercado y la inteligencia comercial de los integrantes del G-20 tomados en su conjunto, sumado a la habilidad de lograr adhesiones de otros actores, le proporcionaron a los países en desarrollo integrantes, las condiciones necesarias para obtener, durante las negociaciones, legitimidad en sus reclamos, pasar del rol pasivo que habían experimentado cuando actuaban individualmente, a un rol grupal participativo, ofensivo y de promoción activa de sus intereses, en pos de cambiar una correlación de fuerzas desfavorable a los mismos. Con ello, el grupo logró multilateralizar las negociaciones y en particular, la cuestión de la agricultura, que antes de la Conferencia Ministerial de Cancún estaba concentrada en los grandes actores, quedando para los países en desarrollo agrícolas un espacio mucho más limitado y marginal.

La particularidad que presentó el G-20 como defensor de la agricultura fue el haber reafirmado la necesidad de atender los intereses de los países en desarrollo, pero su focalización temática le otorgó ventajas en otras cuestiones. Como enfatizaron Nunes de Oliveira, Onuki y Oliveira, “el grupo se focalizó en el tema agrícola, ya que la focalización temática otorga fortaleza a quien negocia y por tanto aparecería como un atributo de fuerza y de poder negociador. Este atributo de fuerza los motivó a permanecer unidos durante la conferencia ministerial, les permitió adoptar una estrategia de accionar en común y por tanto aumentar su poder negociador” (Nunes de Oliveira, et al., 2006).

Mas allá de la falta de acuerdo y de los temas de Singapur, la agricultura logró ser el tema más importante de la reunión, adquiriendo tal preponderancia que durante tres días la conferencia se centró principalmente en su controvertido tratamiento, por lo que el grupo aportó un modelo de concertación que posibilitó que los países en desarrollo fueran protagonistas destacados de la conferencia.

Si bien no todos los integrantes del G-20 se encontraban en las mismas etapas del desarrollo agrícola en los momentos de su conformación como coalición, todos detentaron un interés relativo al tema y concordaban sobre la arbitrariedad de las

distorsiones aplicadas por los países desarrollados, aunque existió un interés más amplio que movilizó a la mayoría de sus integrantes y que estuvo relacionado con la búsqueda de esa correlación de fuerzas más equilibrada para las negociaciones comerciales.

Aunque la legitimidad de los reclamos del G-20 tenía como basamento la participación de sus miembros en la producción y comercialización de bienes agrícolas, también ejercieron una contribución destacada otros factores, tales como su capacidad de traducir los intereses de los países en desarrollo en propuestas concretas, su habilidad en coordinar a sus miembros para conformar un frente común incorporando cuestiones de interés para otros Estados y su capacidad de liderazgo.

La formación de una coalición, como el G-20, sin lugar a dudas implicó un costo para sus integrantes, el cual estuvo vinculado con dejar de lado ciertos anhelos individuales para adaptarse a los anhelos del conjunto, pero esto fue recompensado por el mayor peso que tuvieron en la mesa negociadora. Además, esa visión estratégica del grupo de inclusión de demandas representativas de una diversidad de naciones, le permitió captar la adhesión de nuevos actores, algo que sumó gran impulso a la coalición.

Aunque en Cancún no fuera posible llegar a un acuerdo sobre agricultura, gracias a la actuación unificada de los integrantes del G-20, los países en desarrollo demandantes de un comercio agrícola sin distorsiones lograron dejar en claro que el tema agrícola debía ser una cuestión central en los debates y que merecía un acuerdo prioritario, por lo que dicho tratamiento no podía relegarse al tratamiento de otros temas, menos aún de nuevos temas. Pero además de lo anterior, también gracias a la actuación conjunta, los países en desarrollo lograron que no se extendiera la responsabilidad de la OMC al ámbito de los temas de Singapur y que los países desarrollados comenzaran a sentir la influencia de los primeros, por lo que el G-20 rompió el monopolio de la Unión Europea y Estados Unidos en las

negociaciones comerciales y preparó el terreno para hacer valer definitivamente su peso.

La experiencia del G-20 en la Conferencia Ministerial de Cancún, significó un cambio en la relación de fuerzas imperante en las negociaciones comerciales multilaterales, gracias a la confluencia de esas fuentes del poder de negociación comercial que lograron reunir sus integrantes. De ese modo, mientras algunos miembros como Brasil, Argentina y otros productores agrícolas por excelencia, contaron con una red de inteligencia comercial en el campo de la agricultura que, además de haber estado adaptada a las exigencias y complejidad de las negociaciones comerciales multilaterales, estaba fuertemente motivada en los intereses ofensivos del sector, otros países como China, India, México, Turquía, Tailandia o Sudáfrica (y otros que, aunque con menor participación en las importaciones mundiales, en conjunto constituían un importante aporte al peso del mercado) aportaban el peso del mercado necesario tanto para hacer creíbles las amenazas latentes, como para incluirlo entre los *trade offs* por otros temas como productos no agrícolas.

Con respecto a lo primero -la red de inteligencia comercial-, si bien Bouzas en su trabajo de análisis de las negociaciones del MERCOSUR, concluyó que el bloque poseía recursos humanos y materiales escasos, falta de experiencia, menguada capacidad de coordinación entre agencias y otras dificultades que hablarían de una red de información comercial deficiente (Bouzas, 2004), en la Conferencia Ministerial de Cancún se pudo observar que, en el caso de la agricultura, la tradición agrícola y los agronegocios vinculados a ella de varios de los miembros del G-20 (entre ellos los del MERCOSUR como Argentina y Brasil) permitieron la formación de una red que se diferenció de la existente en otros sectores y otras negociaciones. Las entidades privadas de larga trayectoria y experiencia vinculadas a la agricultura, invirtieron todos sus recursos y capacidades para asesorar y apoyar a los negociadores. Esto dio lugar a que el G-20 dispusiera de una agenda adelantada y activa con la que logró encaminar propuestas concretas que atendieran los intereses amplios de sus integrantes y con ello garantizara la

actuación colectiva. Además de esa red de conocimientos vinculada a la agricultura, la existencia en el G-20 de países que gozaban de una trayectoria de desempeño muy dinámica en el GATT y en la OMC y que habían sido actores destacados en varias iniciativas de los países en desarrollo (como era el caso de la India), le otorgaba el complemento apropiado a la red de inteligencia comercial.

En cuanto a lo segundo -el mercado del conjunto-, el G-20 contaba con un mercado de gran proyección y potencial como destino de las exportaciones de los países desarrollados, algo que lo transformaba en una alternativa obligada para colocación de la producción de éstos últimos, con lo cual los países desarrollados tuvieron menos atractivo para no llegar a un acuerdo en productos industrializados (*NAMA*) y el G-20 tuvo más puntos a favor para construir sus *trade offs*.

El cuanto al apoyo de otros actores, en el G-20 se agruparon Estados con capacidad de influir en el orden global como Brasil o India, por lo que en Cancún esa capacidad fue hábilmente utilizada y mostró su desenlace exitoso, ya que permitió reafirmar sus demandas por una correlación de fuerzas más equilibrada y le otorgó mayor legitimidad a los reclamos. A la vez, esos actores pudieron apreciar cómo en el G-20 se conjugaban las condiciones para poder traducir también sus demandas en propuestas pragmáticas, algo que a su vez, fue suscitando mayores adhesiones. Un claro ejemplo de las expectativas y adhesiones que el grupo generó, fue que el lugar donde iba a realizarse la conferencia de prensa del G-20 en Cancún durante la conferencia ministerial, debió trasladarse de una de las salas pequeñas al auditorio mayor que funcionó completo con más de doscientas personas, entre periodistas y observadores (Gudynas, 2003f:36).

En función de todo lo anterior y como se había establecido inicialmente en la hipótesis de este trabajo, se ha podido comprobar que los países en desarrollo, a través de una alianza estratégica como fue el G-20, lograron articular y complementar las diferentes fuentes del poder de negociación comercial y así aumentaron su influencia. Para que esto fuera posible, el G-20 agrupó a países

que, si bien poseían intereses sectoriales divergentes, poseían intereses estratégicos más amplios convergentes, orientados a fortalecer su posición negociadora en las deliberaciones comerciales de la OMC. Fueron precisamente esos países de intereses estratégicos más amplios los que contaban individualmente con algunas de las fuentes del poder de negociación comercial necesarias para cambiar esa correlación de fuerzas.

Si bien la Conferencia Ministerial de Cancún fue vista como un fracaso por los países desarrollados, para el mundo en desarrollo fue el punto de partida para un sistema más democrático, más justo y para una renovada correlación de fuerzas más favorable a sus intereses. El G-20 demostró en dicho encuentro que era viable convertir los propios recursos en poder efectivo de negociación comercial y ofreció un ejemplo de que la coordinación de fuerzas en el sur es posible y que los resultados anhelados en las negociaciones solo pueden lograrse a través de dicha coordinación.

## Bibliografía

La bibliografía está separada entre:

a) Libros, capítulos de libros, revistas científicas y documentos.

ALTSCHUL, Carlos (2003) “Dinámica de la Negociación Estratégica”. Granica, Buenos Aires.

ALTSCHUL, Carlos (2007) “Internal Coordination in Complex Trade Negotiations”, *International Negotiation: A journal of Theory and Practice*. Vol 12, N° 3, Netherlands, November.

AMORIN, Celso, (2006) “El G-20 en la Ronda Doha”. En *Economía Exterior*, Madrid, N° 37, verano 2006, 02 de junio.

ARAHUETES GARCÍA, Alfredo (2004) “La economía de Brasil en el primer año de Lula (1ª parte): la búsqueda de la estabilidad y la lucha contra los desafíos de la inserción internacional” en Revista *ARI* N° 26/2004. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Madrid, 24 de febrero.

AXELROD, Robert, (1986). *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Alianza Editorial, Madrid.

AXELROD, Robert y KEOHANE, R (1985) *Achieving Cooperation Under Anarchy*, En *World Politics Review*, Vol 38 N° 1, octubre. <<http://www.jstor.org/pss/2010357>> [consulta 3 de noviembre de 2010].

BERNAL Richard (2003) “El programa de Doha después de Cancún: una visión desde adentro” Trabajo presentado en la 2ª Conferencia CEPII-BID “Implicancias económicas de la agenda de Doha para el desarrollo de América Latina y del Caribe” En *Integración & Comercio*, BID-INTAL, Buenos Aires, N° 19, Julio-Diciembre.

BOTO Mercedes (COMP.) (2007). “Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales”, Ed. Prometeo, Buenos Aires.

BOUZAS, Roberto (2004) “MERCOSUR’s experiences of preparing trade negotiations with de EU: A memorandum. ECDM Discussion paper N° 50, Maastricht, ECDPM / ODI. Citado por ALTSCHUL, Carlos (2007) “Internal

Coordination in Complex Trade Negotiations” *International Negotiation: A journal of Theory and Practice*. Netherlands Vol 12, Nº 3, November.

CALDUCH CERVERA, Rafael (1998) “Métodos y técnicas de investigación internacional”, Universidad Complutense de Madrid.

CAMPOLINA DE OLIVEIRA SOARES, A (2004) “G-20: Origem, significados e implicações para a política comercial brasileira”. Dissertação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Rio de Janeiro.

DAGHER, Sam (2003) “Rich nations must break trade impasse to fight poverty, says Wolfensohn”, Agence France Presse, 23 de septiembre. Citado por Mark Weisbrot y Todd Tucker “La Conferencia Ministerial de Cancún y los EE.UU. Percepción pública, realidad y consecuencias”. En *Global Issue Paper*, Nº 6 marzo 2004 <<http://www.wdev.eu/downloads/gip206span.pdf>> [consulta 4 de diciembre de 2010].

DA MOTTA VEIGA, Pedro (2004) “Brazil and the G-20 Group of Developing Countries”. World Trade Organization: Managing the challenges of WTO participation:casestudy7 <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/casestudies\\_e/case7\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case7_e.htm)>. [consulta 10 de octubre de 2010].

DA MOTTA VEIGA, Pedro y RIOS Sandra (2009) “O Brasil na agenda Global. A economia política das negociações comerciais do Brasil” En *LATN CINDES*, Rio de Janeiro, Nº 15, enero. <[http://www.cindesbrasil.org/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=159&Itemid=47](http://www.cindesbrasil.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=159&Itemid=47)> [consulta 25 de abril de 2010]

DE MATEO, Fernando (2010) “El futuro del sistema multilateral de comercio”. En *Derecho Económico Internacional*. Instituto Tecnológico Autónomo de México –ITAM-, México Vol 1, Nº 1. Septiembre 13,

DRAHOS, Peter, (2003) “When the Weak Bargain with the Strong: Negotiations in the World Trade Organization” En *International Negotiation*, Netherlands Vol.8 Nº 1 79-109.

DRAPER, P.,WHEELER, T., ALVES, P.(2006) “The role of South Africa in global structural policy”. Discussion paper Nº 7, South African Institute of International Affairs (SAIIA).

DUPONT, C (1996) “Negotiation as Coalition Building.” *International Negotiation*. Citado por ALTSCHUL, Carlos (2007) “Internal Coordination in Complex Trade Negotiations” *International Negotiation: A journal of Theory and Practice*. Netherlands Vol 12, Nº 3, November.

ESTERUELAS HERNÁNDEZ, L.M. Y PINO MAESO, A (1999) “Estados Unidos ante la próxima ronda de negociaciones comerciales en la Organización Mundial de Comercio. La cuestión agrícola” En *Boletín Económico de ICE*, Gobierno de España, Madrid, N° 2627, 13 al 19 de septiembre.

FAO, “El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: Repercusiones en los países en desarrollo” Manual de capacitación, <<http://www.fao.org/docrep/004/W7814S/W7814S04.htm>>, [consulta 2 de febrero de 2009]

FINGER, J.M. (1979) “Trade Liberalization: A Public Choice Perspective”, en AMACHER, R.C., HABERLER, G., WILLET, T.D. (comp.) “Challenges to a Liberal International Economic Order”, American Enterprise Institute, Washington D.C.

FISHER, R, URY, W y PATTON, B (2007) “Sí...de acuerdo! Cómo negociar sin ceder”, Grupo Editorial Norma, Séptima reimpresión en Argentina, Buenos Aires.

FONSECA PEÑA, A., DEL ROSAL FERNÁNDEZ, I. (2002), “La teoría de juegos y su aplicación a las negociaciones agrarias entre Estados Unidos y la Comunidad Europea en la Ronda Uruguay. El caso de las oleaginosas”, en *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, Madrid N° 196. Ed Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

FRITSCHER MUNDT, Magda (1993) “¿Librecambio o proteccionismo? Apuntes sobre la disyuntiva agrícola mundial”, En *Polis*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, N°92.

FUENTES YRUROZQUI, Manuel (1959), “El GATT, ese desconocido”, en *Revista de Política Internacional*, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid, N° 43.

GARCIA ALVAREZ-COQUE, José María (2003) “¿Hacia un comercio agrícola más libre? El debate sobre el proteccionismo agrícola”. En *Cuadernos de Fodepal*. Fundación CEDDET, Madrid, Biblioteca Virtual [en línea] <<http://www.fodepal.es/bibvirtual/PAP/papelesnew%20pdf/alvarezcokenew.pdf>> [consulta 20 de febrero de 2010].

GARCIA ALVAREZ-COQUE, José María (2008) “La ronda del desarrollo de la Organización Mundial de Comercio ¿Un acuerdo posible?” En Gomez-Limón Rodríguez José “El futuro de la agricultura en Castilla y León. Caja España Editores, Madrid.

GARCIA DAUDER S y DOMINGUEZ BILBAO R. (2003) “Introducción a la teoría del conflicto en las organizaciones” *Working Papers* 2002/48, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

GOLGBERG, P. K. y KNETTER, M. M. (1999): “Measuring the intensity of competition in export markets”, *Journal of International Economics*, New York, Vol 47, N° 1, 1 de febrero.

GRIFFIN, R (2000) “Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) and Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT)” En “Multilateral trade Negotiations on Agriculture” [en línea] Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Roma. <<http://www.fao.org/DOCREP/003/X7354E/X7354e01.htm>> [consulta 10 de enero de 2009]

GUDYNAS, E (2003b) “El fracaso de la OMC y la sociedad civil”. En Reportes del CLAES “OMC, Poder y Democracia. La sociedad civil en la cumbre ministerial de Cancún” [en línea], Cancún. Publicado por Programa de globalización, sociedad civil y desarrollo del CLAES/D3E, septiembre <<http://www.globalizacion.org/publicaciones/CancunOMCPoderDemocracia.pdf>> [consulta 4 de agosto de 2011).

\_\_\_\_\_ (2003c) “El déficit democrático de la OMC y las responsabilidades del sur”. En Reportes del CLAES “OMC, Poder y Democracia. La sociedad civil en la cumbre ministerial de Cancún” [en línea], Cancún. Publicado por Programa de globalización, sociedad civil y desarrollo del CLAES/D3E, septiembre <<http://www.globalizacion.org/publicaciones/CancunOMCPoderDemocracia.pdf>> [consulta 4 de agosto de 2011).

\_\_\_\_\_ (2003d) “Representación y poder en Cancún”. En Reportes del CLAES “OMC, Poder y Democracia. La sociedad civil en la cumbre ministerial de Cancún” [en línea], Cancún. Publicado por Programa de globalización, sociedad civil y desarrollo del CLAES/D3E, septiembre <<http://www.globalizacion.org/publicaciones/CancunOMCPoderDemocracia.pdf>> [consulta 4 de agosto de 2011)

\_\_\_\_\_ (2003e) “Conferencia de Cancún, jugando con el comercio global”. En *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, N° 188. Noviembre-diciembre.

\_\_\_\_\_ (2003f) “Los países en desarrollo se refuerzan. El grupo de los 20 se amplía y reclama la incorporación de sus demandas”. En Recopilación de documentos y análisis del CLAES D3E “La semilla perdida. Alimentos, agricultura y desarrollo en la cumbre ministerial de la Organización Mundial de Comercio” [en línea], Cancún, 10 de septiembre <<http://www.agropecuaria.org/publicaciones/AlimtosAgroCancun03.pdf>> [consulta 4 de agosto de 2011].

HARDIN, R. (1982). “Collective Action”, Baltimore, The John Hopkins University Press.

HATHAWAY, (1987). "Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules", *Policy Analysis in International Economics*, Washington, D.C. Institute for International Economics. Citado por Sharma (2000) "La agricultura en el GATT: reseña histórica". En "Las negociaciones comerciales multilaterales sobre la agricultura" Manual de referencia de la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación. Serie Documentos de la FAO, Roma, pp 88 <<http://www.fao.org/docrep/003/x7352s/x7352s04.htm>> [consulta 7 de abril de 2009].

HIGGOT, Richard y COOPER Andrew (1990) en "Middle power leadership and coalition building: Australia, the Cairns Group and the Uruguayan Round of trade negotiations", En *International Organization*, Massachusetts Institute of Technology, Vol 44, N° 4, Autumn.

HOEKMAN y KOSTECKI (2001) "The Trading System in Perspective and The World Trade Organization", En "The Political Economy of the World Trading System", 2° ed, Oxford University Press.

IDIGORAS G y PETRI G (2003) "Implicancias y consecuencias de la V Conferencia Ministerial de Cancún", en *Sector Agroalimentario Argentino Informe de Coyuntura*, Instituto de Cooperación para la agricultura (IICA), Buenos Aires, enero-marzo.

KEET, Dot (2006) "Alternativas estratégicas Sur-Sur al sistema económico y régimen de poder globales". Transnational Institute, Ámsterdam.

KEOHANE, R & NYE, J (2000) "Globalization What s New? What s Not?" (And So What?) En *Foreign Policy*, Washington, N° 118, Spring.

KEOHANE, R & NYE, J (1977) "Poder e Interdependencia" Ed. Longman, 3° edición, 2001, Nueva York.

KEOHANE, R. O. (1989) "International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory". Ed Westview Press, Boulder.

KRUGMAN Y OBSTFELD (2001). "Economía Internacional. Teoría y Política". 5° Edición. Addison-Wesley, Madrid.

KHOR, Martín (2003) "Análisis del colapso de la Conferencia Ministerial de Cancún" en *Agenda Global* [en línea] Red del Tercer Mundo, Montevideo, 19 de septiembre <[http://www.redtercermundo.org.uy/texto\\_completo.php?id=93](http://www.redtercermundo.org.uy/texto_completo.php?id=93)> [consulta 19 de enero de 2011]

JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea (2007) "La India, el Brasil y Sudáfrica: ¿potencias emergentes o países en desarrollo?" [en línea] *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, Año 4 N° 6/7. Octubre <<http://www.fride.org/publicacion/270/la-india,->

el-brasil-y-sudafrica:-C2%BFpotencias-emergentes-o-paises-en-desarrollo>  
[consulta 5 de marzo de 2011]

LECHINI, Gladys (2006) “¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los estados de Africa y la nueva Sudáfrica” [en línea] En Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde Africa y América Latina. Borón, Atilio; Lechini Gladys. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Julio <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/politica/PIVCuno.pdf>> [consulta 26 de abril de 2011]

MANERO SALVADOR, Ana (2008) “Los países en desarrollo y el GATT. En 60 años del sistema GATT-OMC” [en línea] Archivo Abierto Institucional de la Universidad Carlos III de Madrid, ICE, Julio-agosto, N° 843 pag 109 <[http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/7743/1/paises\\_manero\\_ICE\\_2008.pdf](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/7743/1/paises_manero_ICE_2008.pdf)> [consulta 3 de agosto de 2010]

MOORE, M (2001) “La OMC, la creación de capacidad y el desarrollo.....una propuesta”. Propuesta realizada por el autor como Director General de la OMC <[http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min01\\_s/capbuilddev\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/capbuilddev_s.pdf)> [consulta 15 de febrero de 2010].

MOLINERO, Fernando (2003) “La reforma intermedia de la PAC y el futuro de la Política Agraria Común Europea” En *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles –AGE-*, [en línea] Madrid, 5 de mayo <<http://age.ieg.csic.es/temas/03-05-reformapac.htm>> [consulta 28 de febrero de 2011]

MUTUME, Gumisai (2003) “Cancún: WTO trade talks collapse, as Africa and allies stand firm”. En *Africa Recovery*, [en línea] Vol 17 N° 3, octubre, pág 3. <<http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/vol17no3/173wto.htm>> [consulta 12 de abril de 2010].

NASH, John (2004) “Agricultura, comercio y Desarrollo. Multilateralismo vs proteccionismo”. Serie Desarrollo para todos. Banco Mundial <[http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/01/04/000160016\\_20060104113630/Rendered/PDF/3485709586825410desarrollo120PUBLIC.pdf](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/01/04/000160016_20060104113630/Rendered/PDF/3485709586825410desarrollo120PUBLIC.pdf)> [consulta 10 de febrero de 2009]

NARLIKAR, Amrita (2003) “International trade and developing countries. Bargaining coalitions in the GATT& WTO”. Routledge, Oxon

NORTH, Douglas, (1990) “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, Fondo de Cultura Económica, México.

NUNES DE OLIVEIRA A.J.; ONUKI J y DE OLIVEIRA, Emmanuel (2006) “Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul”. En *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, Vol.28 No.2 July/Dec.

OSAVA Mario (2005) “Habilidad del G-20 puede dar sorpresas en Hong Kong” En Portal informativo del MERCOSUR. [en línea] Septiembre. <[www.mercosur.net](http://www.mercosur.net)> [consulta 25 de agosto de 2006].

OSLER HAMPSON, Fen with HART, Michael (1995), “Multilateral Negotiations: lesson from Arms Control, Trade, and the environment” The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

OSORIO MARTHE, Ximena (1992) “La Ronda Uruguay y la agricultura: Crónica de un conflicto anunciado”. En *Colombia Internacional* N° 17, Enero-Marzo.

OYARZUN DE LAIGLESIA, Javier. (1992) “GATT, Neoproteccionismo y Ronda Uruguay”. [en línea] En *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Universidad Complutense de Madrid, diciembre. Disponible en línea en <<http://revistas.ucm.es/rla/11318635/articulos/CRLA9393120155A.PDF>> [consulta 25 de julio de 2007].

OYE, Kenneth A. (1986) ed., “Cooperation Under Anarchy”, Princeton, Princeton University Press

PAGE, Sheila (2003). “Developing Countries:Victims or Participants. Their Changing Role in International Negotiations”. Overseas Development Institute, London.

PANAGARIYA, A.(2005) “Agricultural Liberalisation and the Least Developed Countries: Six Fallacies”, *The World Economy*, Wiley Backwell, Nottingham, Vol. 28, N° 9 pp 1277-1299.

PARKER FOLLETT, Mary (1942) “Dynamic administration: the collected papers of Mary Parker Follett” by Henry Clayton Metcalf; Lyndall F Urwick. Harper, New York.

PEIXOTO, Juliana (2005) “De Uruguay a Doha: plazos, prórrogas y renegociaciones”. En *LATN Latin American Trade Network*. Serie LATN Brief, Buenos Aires, N° 23, Octubre.

PUERTO SANZ, Luis Miguel y RAMÍREZ CENDRERO, Juan Manuel (2004) “Brasil en busca de nuevos caminos: ente la OMC y el ALCA”, en *Revista Pueblos*, [en línea] Madrid, N° 11, martes 8 de junio. <<http://www.revistapueblos.org/spip.php?article1328>> [consulta 7 de febrero de 2009].

RAMESH Jaura (2003) “OMC/CANCUN: Festejando el fracaso”. En *Aporrea.org* [en línea], Caracas, 16 de septiembre. <<http://www.aporrea.org/actualidad/n9886.html>> [consulta 04 de enero de 2011].

REDRADO, Martín (2003) “La Argentina se consolida en el comercio exterior” [en línea]. En *Exportapymes*, Buenos Aires, 29 de septiembre. <[www.exportapymes.com](http://www.exportapymes.com)>. [consulta, 4 de noviembre de 2010].

REYES, P (2006) “Los países en desarrollo en la OMC: su experiencia en la Solución de diferencias comerciales”. VI Jornadas de Investigación del DAC-UCLA del 26 al 28 de abril, Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado, Barquisimeto.

RODRIK, Dani (2003) “Optimismo sobre el libre comercio”. En *Foreign Affaire en Español* [en línea], México, Julio-Septiembre. <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20030701faenespessay12017/dani-rodrik/optimismo>> [consulta 5 de mayo de 2010]

RUBIO, Blanca (2004) “La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano” En *Comercio Exterior*, México, Vol. 54, N° 11, noviembre.

SHARMA R. (2000) La agricultura en el GATT: reseña histórica. En “Las negociaciones comerciales multilaterales sobre la agricultura. Manual de referencia” Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación. Serie Documentos de la FAO [en línea] Roma. <<http://fao.org/docrep/003/x7352s04.htm>>. [consulta 25 de julio de 2009].

SILVA Laura Cristina (2007) “El Proceso de Negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos. *Revista Colombia Internacional* N° 65, Enero-Junio, Bogotá.

SINGH, Someshwar (2000), “La Ronda Uruguay: una perspectiva histórica”, [en línea] *Tercer Mundo Económico*, Montevideo, N° 129/130 (Enero-Febrero), <[http://www.redtercermundo.org.uy/tm\\_economico/texto\\_completo.php?id=1774](http://www.redtercermundo.org.uy/tm_economico/texto_completo.php?id=1774)> [consulta 5 de febrero de 2009]

STEINBERG Federico (2003) “El fracaso de la cumbre de Cancún y el futuro del multilateralismo comercial” En *ARI –Análisis del Real Instituto Elcano-* N° 107, Madrid, 18 de septiembre

[http://129.35.96.152/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari+107-2003](http://129.35.96.152/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+107-2003) [consulta 23 de abril de 2011]

STEINBERG Federico (2007) “Cooperación y conflicto. Comercio internacional en la era de la globalización” Ed Akal, Madrid.

THORSTENSEN Vera e Marcos S. JANK, (2005) “O Brasil e o Grandes Temas do Comércio Internacional”, Cap II Agricultura, Lex Editora S.A./Aduaneiras, São Paulo.

TRÁPAGA DELFÍN, Yolanda (1994), “La Ronda Uruguay y la agricultura: un balance inicial”, *El Cotidiano*, México, N° 61 (marzo-abril)

TULCHIN, J y ESPACH, R. (2001). “Latin America in the New International System: A Call for Strategic thinking”. En “Latin America in the New International System”. 2001. Edited by Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach Lynne Rienner Publisher, Inc.

TUSSIE, Diana y STANCANELLI Néstor (2006). “La Ronda Doha después de Hong Kong”. En *Revista del CEI*, Buenos Aires, N° 5 Comercio Exterior e Integración, junio.

TUSSIE, D, BASCO, C, BUCCELLATO, I, DELICH, V (2003) “La nueva Ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural de los Estados Unidos (Farm Bill). Un análisis de sus implicancias comerciales” En Documentos de la CEPAL, Serie Comercio Internacional, Santiago, diciembre.

WALTON R, y MC KERSIE R, (1965) “A behavioral theory of labor negotiation” 2<sup>nd</sup> ed. (1991) Reprint with new introduction. Ed Cornell University, Ithaca, NY.

WEISBROT, Mark y TUCKER, Todd (2004) “La Conferencia Ministerial de Cancún y los EE.UU. Percepción pública, realidad y consecuencias”. En “El debate tras Cancún. Opciones, opiniones y perspectivas del Sur y el Norte” Global Issue Papers, Rainer Falk Ed., N° 6, marzo.

ZARTMAN, William. (1987). “Positive Sum: Improving North-South Negotiations”, edited by I. William Zartman. Transaction Books, New Brunswick, NJ

ZARTMAN, William y Rubin, Jeffrey (Eds.) (2002) “Power and Negotiation”. University of Michigan.

ZARTMAN, William (1994) “International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity”. The Jossey-Bass Conflict Resolution Series.

ZARTMAN, William (Ed.) (1978) “The Negotiation Process: Theories and Applications” Sage publication, London.

b) Periódicos con autor

ARIAS CAÑETE, Miguel (2003) “La reforma de la PAC y la OMC” en *El País* [en línea] Madrid, 5 de julio  
<[http://www.elpais.com/articulo/economia/reforma/PAC/OMC/elpepieco/20030705elpepieco\\_15/Tes](http://www.elpais.com/articulo/economia/reforma/PAC/OMC/elpepieco/20030705elpepieco_15/Tes)> [consulta 02 de marzo de 2011].

BARÓN CRESPO, Enrique. 2004. “De Seattle a Hong Kong”. En *El País*, 04 de diciembre, Madrid.

BASSETS L (1993) “Pacto global de EEUU y Europa en el GATT”. En *El País*, 15 de diciembre. Madrid.

BIELSA Rafael (2003) “La OMC y el ciclo de Doha vistos desde el sur”. En *El País*, Madrid, 14 de octubre.

DA SILVA Luiz Inácio (2003) “La nueva política exterior de Brasil”. En *El País*, Madrid, 24 de febrero.

DOWNEY, R “Clinton Throws Brick” en *Seattle Weekly*, [en línea] Seattle, 8 de diciembre de 1999. <<http://www.seattleweekly.com/1999-12-08/news/clinton-throws-brick/>> [consulta 10 de marzo de 2011]

FARNSWORTH Clyde (1990) “Headliners, Europe’s Farmers Plow a Trade Treaty under” [en línea] *The New York Times*, 9 de diciembre, <[www.nytimes.com/1990/12/09/weekinreview/headliners-europe-s-farmers-plow](http://www.nytimes.com/1990/12/09/weekinreview/headliners-europe-s-farmers-plow)> [consulta 29 de diciembre de 2009].

GREENHOUSE, S (1990) “Free-trade talks imperiled by fight on farm subsidies” *The New York Times* [en línea], 13 de noviembre <[www.nytimes.com/1990/11/13/business/free-trade-talks-imperiled-by-fight-on-f](http://www.nytimes.com/1990/11/13/business/free-trade-talks-imperiled-by-fight-on-f)> [consulta 29 de diciembre de 2009]

GUALDONI, Fernando (2001a) “La batalla por el comercio se reabre en Qatar”, en *El País* [en línea] Madrid, 04 de noviembre <[www.elpais.com/articulo/economia/OMC/arremete/proteccionismo](http://www.elpais.com/articulo/economia/OMC/arremete/proteccionismo)> [consulta 27 de febrero de 2009].

GUALDONI, Fernando (2001b) “Vuelve la batalla comercial”. En *El País* [en línea] Madrid, 28 de octubre.

<[www.elpais.com/articulo/economia/vuelve/batalla/comercial](http://www.elpais.com/articulo/economia/vuelve/batalla/comercial)> [consulta 27 de febrero de 2009]

GUALDONI, Fernando (2003) “La liberalización agrícola no avanza”, en *El País*, [en línea] Madrid, 7 de abril de 2003

<[www.elpais.com/articulo/economia/liberalización/agrícola/avanza/elpepieco/20](http://www.elpais.com/articulo/economia/liberalización/agrícola/avanza/elpepieco/20)> [consulta 27 de febrero de 2009]

GUALDONI, F Y AZNAREZ, J (2003) “Los países pobres presionan a los ricos para que eliminen sus subsidios al algodón y maíz”. En *El País*, Madrid, 11 de septiembre.

GUDYNAS Eduardo (2003a) “El Grupo de los 20 se reduce y Latinoamérica se divide” En *Diario La Insignia*, Madrid, 13 de octubre.

HAWKINS William (2002) “American trade power”. *The New York Times* [en línea] 4 de abril. <<http://nytimes.com/2002/04/04/opinion/1-american-trade-power-371700>> [consulta 09 de abril de 2010]

HERNANDEZ, Ulises (2003a) “Tratados no garantizan el acceso a los mercados. Países emergentes requieren asistencia para incrementar su capacidad” En *El Universal*, México, 12 de septiembre.

HERNANDEZ, Ulises (2003b) “Crece la influencia del G-21 en la OMC”. *El Universal*, México, 12 de septiembre.

MANERO SALVADOR, Ana (2008) “Los países en desarrollo y el GATT. En 60 años del sistema GATT-OMC” [en línea] Archivo Abierto Institucional de la Universidad Carlos III de Madrid, ICE, Julio-agosto, N° 843 pag 109 <[http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/7743/1/paises\\_manero\\_ICE\\_2008.pdf](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/7743/1/paises_manero_ICE_2008.pdf)> [consulta 3 de agosto de 2010]

MARTINEZ Walter (2003) “De Santa Fe IV a San José”. En *Soberanía*, boletín digital. 12 de octubre, Caracas <[http://www.soberania.org/Articulos/articulo\\_529.htm](http://www.soberania.org/Articulos/articulo_529.htm)> [consulta 06 de enero de 2011].

MONTGOMERY, Paul (1990) “Europeans reach accord on farm aid”. En *The New York Times*, [en línea] 7 de noviembre. Disponible en <[www.nytimes.com/1990/11/07/business/europeans-reach-accord-on-farm-aid](http://www.nytimes.com/1990/11/07/business/europeans-reach-accord-on-farm-aid)> [consulta 29 de diciembre de 2009].

MOLINERO, Fernando (2003) “La reforma intermedia de la PAC y el futuro de la Política Agraria Común Europea” En *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles –AGE–*, [en línea] Madrid, 5 de mayo <<http://age.ieg.csic.es/temas/03-05-reformapac.htm>> [consulta 28 de febrero de 2011].

RAMONET, Ignacio (2001) “Protestatarios del mundo unios”. En *El País*, Madrid, 24 de junio

RICHTER, Stephan (2002) “Is the Europe’s tour to lead on free trade?” *The New York Times* [en línea], 1 de abril de 2002. Disponible en <<http://www.nytimes.com/2002/04/01/opinion/is-this-europe-s-hour-to-lead-on-free-trade>> [consulta 05 de abril de 2010]. RIDING, Alan (1990a) “Gloomy Outlook for global talks on far trade”. En *The New York Times*. [en línea], 2 de noviembre, <[www.nytimes.com/1990/11/02/business/gloomy-outlook-for-global-talks-on-far](http://www.nytimes.com/1990/11/02/business/gloomy-outlook-for-global-talks-on-far)> [consulta 29 de diciembre de 2009].

RIDING Alan (1990) “Gloomy Outlook for global talks on farm trade”. En *The New York Times* [en línea], 2 de noviembre. Disponible en <[www.nytimes.com/1990/11/02/business/gloomy-outlook-for-global-talks-on-farm-trade.html](http://www.nytimes.com/1990/11/02/business/gloomy-outlook-for-global-talks-on-farm-trade.html)> [consulta 10 de diciembre de 2009]

RIDING Alan (1994) “109 nations sign trade agreement”. En *The New York Times* [en línea], 16 de abril. <[www.nytimes.com/1994/04/16/business/109-nations-sign-trade-agreement.html](http://www.nytimes.com/1994/04/16/business/109-nations-sign-trade-agreement.html)> [consulta 29 de diciembre de 2009].