

# Lucha de cajas en el comercio agrario

¿Dejarán las negociaciones de la OMC fuera de juego a los agricultores más pobres del mundo?

El comercio agrario podría jugar un papel crucial en la lucha contra la pobreza. Pero en la práctica las reglas que rigen el comercio agrícola mundial benefician a los ricos y no a los pobres. Los países ricos gastan enormes sumas de dinero en proteger los intereses de sus productores, al tiempo que obligan a los países en desarrollo a abrir sus mercados a las importaciones subsidiadas.

El resultado de las negociaciones agrarias de la OMC va a ser un claro test de la llamada Ronda de Desarrollo de Doha. Los países en desarrollo no deben firmar un nuevo acuerdo agrario si no aborda de manera adecuada sus necesidades vitales de desarrollo.

## Resumen

El 96 por ciento de todos los agricultores del mundo vive en países en desarrollo, donde la agricultura proporciona la principal fuente de ingresos a unos 2.500 millones de personas. A pesar del crecimiento de las zonas urbanas, dos terceras partes de los pobres todavía viven en áreas rurales, y casi tres cuartas partes de la fuerza laboral de los Países Menos Adelantados (PMA) trabaja en la agricultura. Mientras la demanda de alimentos sigue creciendo en los países en desarrollo, el 17 por ciento de su población sufre malnutrición.

En otras palabras, en los países en desarrollo el sector agrario es crítico para la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. Es, por tanto, crucial que las normas comerciales estén diseñadas para fomentar el crecimiento agrario en estos países. Sin embargo, el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, que rige el comercio agrícola mundial, es inherentemente injusto. Legaliza las prácticas comerciales injustas de los países ricos, negando a los países pobres la oportunidad de beneficiarse de la riqueza que genera el comercio mundial.

El principal problema del Acuerdo es que permite que los países ricos hagan dumping en los mercados mundiales con sus excedentes agrarios subsidiados, hundiendo los precios a niveles con los que los productores locales no pueden competir. Con ello, en los países en desarrollo se hunden los mercados nacionales, aumenta la dependencia de las importaciones y se pierden oportunidades de exportación. Por ejemplo, los subsidios estadounidenses al algodón han fomentado la sobreproducción, provocando una caída de los precios en el mercado mundial. Como consecuencia, sólo en la temporada 2001/02, los países exportadores de algodón de África subsahariana dejaron de ingresar 301 millones de dólares. Millones de cultivadores de algodón africanos ven ahora peligrar su medio de vida.

Lo que empeora la situación -y muestra los espectaculares dobles raseros en juego- es que los países ricos miembros de la OMC, al tiempo que protegen y subsidian a sus propios productores, han forzado a los países en desarrollo a abrir sus mercados. Haití, por ejemplo, es ahora una de las economías más abiertas del mundo. Bajo la presión del FMI y de EE.UU. redujo sus aranceles para el arroz a un simple 3 por ciento. Como resultado, las importaciones de arroz -en su gran mayoría arroz subsidiado procedente de EE.UU.- se han multiplicado por 30. El precio del arroz en Haití apenas se ha reducido y el 62 por ciento de la población se ve afectada por la malnutrición, frente al 48 por ciento de comienzos de los años 80. Los ganadores de este proceso han sido los grandes comerciantes del arroz y los granjeros ricos de EE.UU.

Al mismo tiempo, los elevados aranceles de los países ricos siguen limitando las oportunidades de comercialización y diversificación de los países en desarrollo. Como resultado, la liberalización de los mercados agrarios ha beneficiado principalmente al puñado de empresas transnacionales que dominan el comercio agrario, y a una pequeña minoría de ricos propietarios de

tierra de los países desarrollados. Como consecuencia de la caída de los precios de las materias primas y las elevadas barreras comerciales, los agricultores de los países en desarrollo realizaron en 2001 sólo el 35 por ciento de las exportaciones agrarias mundiales, mientras que en 1961 realizaban el 40 por ciento.

Los países ricos han conseguido que el Acuerdo sobre Agricultura actúe claramente en su favor. Acomodando las normas a sus situaciones específicas, se han asegurado el derecho a subsidiar a sus agricultores hasta unos niveles casi ilimitados. Desde la introducción del Acuerdo en 1995, los subsidios nacionales han aumentado en los países de la OCDE.

Muchos países en desarrollo, con fondos limitados para subsidiar el desarrollo agrario, ven la protección del mercado nacional como el principal instrumento político para apoyar sus sectores agrarios y asegurar el medio de vida de los pobres de las zonas rurales. El Acuerdo sobre Agricultura, sin embargo, les ha reducido considerablemente la flexibilidad para proteger sus mercados agrarios. Las próximas negociaciones amenazan con reducir aún más ese espacio de maniobra.

Las negociaciones de la OMC para un nuevo acuerdo agrario deben finalizar en 2005, pero ahora se encuentran en una fase crítica puesto que se están redefiniendo las reglas básicas. Los países ricos, en lugar de trabajar para reequilibrar el actual acuerdo, están luchando por proteger sus privilegios, y no han reflejado en absoluto las necesidades específicas de los países en desarrollo. Conseguir un resultado equitativo va a ser un claro test de la llamada Ronda de Desarrollo de Doha. Los países en desarrollo no deben firmar un nuevo acuerdo que permita que continúe el dúpning en la exportación e impida proteger los medios de vida del mundo rural y la seguridad alimentaria.

INTERMÓN OXFAM recomienda, por tanto, que el Acuerdo sobre Agricultura que se está negociando vaya acompañado de una nota interpretativa que establezca los derechos de los miembros a tomar las medidas necesarias para proteger el medio de vida y la seguridad alimentaria de todos sus ciudadanos. El acuerdo debe, además, enmendarse para:

### **1. Acabar con todas las formas de dúpning en los productos agrarios.**

Esto incluye:

- Un calendario obligatorio para eliminar todos los subsidios a la exportación, lo que también abarca el elemento subsidiado de los créditos a la exportación.
- Disposiciones más enérgicas sobre los subsidios nacionales que facilitan el dúpning en la exportación (exportar productos a precios por debajo de los costes de producción).
- Disposiciones más enérgicas sobre ayuda alimentaria.
- El derecho de los países en desarrollo a aplicar aranceles adicionales mientras se desmantelan las ayudas que distorsionan el comercio.

**2. Reconocer la posición especial de los países en desarrollo proporcionando un Tratamiento Especial y Diferenciado significativo, con medidas tales como:**

- Menores compromisos de reducción de los aranceles, las ayudas internas y los subsidios a la exportación, y ningún compromiso para los PMA.
- Plazos para la liberalización basados en indicadores de desarrollo.
- Acceso a los mercados bajo Cuotas de Tasas Arancelarias preferenciales asignadas a los países en desarrollo.
- Una renovada "Decisión sobre Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países Menos Adelantados y en los Importadores Netos de Alimentos".

**3. Dejar suficiente flexibilidad a los países en desarrollo para que alcancen su seguridad alimentaria y sus objetivos de desarrollo.** A tal fin, introducir una Caja de Desarrollo que, entre otras cosas, incluya:

- Que las cosechas básicas para su seguridad alimentaria estén exentas de compromisos de reducción arancelaria.
- El derecho a renegociar los topes arancelarios excesivamente bajos para las cosechas necesarias para la seguridad alimentaria.
- Un nuevo Mecanismo de Salvaguarda Especial disponible para todos los países en desarrollo.

**4. Mejorar las condiciones de acceso a los mercados para los países en desarrollo.**

## Glosario

**Caja ámbar:** en el vocabulario del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, los subsidios nacionales se dividen en tres cajas: **ámbar, verde y azul**. En la caja ámbar se incluyen las ayudas nacionales que se considera distorsionan la producción y el comercio, tales como medidas de mantenimiento de precios u otros subsidios vinculados a los niveles de producción. Los subsidios de la caja ámbar deben reducirse en un 20 por ciento en los países desarrollados y en un 13 por ciento en los países en desarrollo. En los países desarrollados se permiten ayudas nacionales equivalentes como máximo al cinco por ciento del valor total de la producción, y al 10 por ciento en los países en desarrollo. Estos niveles "de mínimos" están libres de compromisos de reducción.

**Aranceles aplicados:** es la tasa arancelaria que de hecho se aplica a un producto importado cuando entra en un país. Los países son libres de decidir el nivel de los aranceles que aplican, siempre que sea más bajo que el límite arancelario que se han comprometido a respetar. La liberalización unilateral como parte de los programas del FMI y el Banco Mundial ha conducido a menudo a que estos aranceles sean bajos.

**Caja azul:** los subsidios vinculados a la producción, pero que forman parte de esquemas que limitan la producción como los sistemas de cuotas o de abandono, no pertenecen a la caja ámbar sino a la azul. Se considera que **distorsionan menos el comercio** y por eso no se han establecido límites al gasto de la caja azul.

**Tope arancelario:** bajo las normas de la OMC, los aranceles se fijan a un cierto nivel. Este nivel proporciona el techo arancelario que los miembros de la OMC deben respetar como parte de sus compromisos. En la práctica, los países pueden aplicar aranceles más bajos si resulta conveniente para sus necesidades económicas.

**Caja de desarrollo:** en una analogía con **las cajas verde, azul y ámbar** que dan cobertura a los intereses de los países industrializados, una serie de países en desarrollo han propuesto que se introduzca una caja de desarrollo en el Acuerdo sobre Agricultura. Esta caja tiene como objetivo aumentar la flexibilidad de los países en desarrollo para adoptar políticas nacionales orientadas a fomentar la producción y proteger los medios de vida del mundo rural. Las medidas que se proponen en esta caja van dirigidas específicamente a los agricultores con pocos recursos o bajos ingresos e incluyen, por ejemplo, el derecho a renegociar los topes arancelarios bajos en el caso de las cosechas necesarias para la seguridad alimentaria y una **salvaguarda especial** para hacer frente a las oleadas de importación. También incluyen una flexibilidad adicional en el uso de los subsidios con el fin de conseguir objetivos de desarrollo rural y seguridad alimentaria.

**Sistema de resolución de diferencias:** la OMC tiene un sistema diseñado para resolver las disputas comerciales y hacer cumplir las normas acordadas. Si un Miembro de la OMC considera que sus derechos se ven perjudicados

por las medidas tomadas por otro Miembro, puede recurrir a este sistema de resolución de diferencias.

**Dúmping en la exportación:** los economistas lo definen como la venta de productos por debajo de sus costes de producción. En el Acuerdo sobre Agricultura, sin embargo, el dúmping se define como la exportación de productos a precios inferiores a los del mercado nacional.

**Seguridad alimentaria:** hay seguridad alimentaria cuando todo el mundo tiene siempre acceso a -y control sobre- cantidades suficientes de comida de calidad para llevar una vida activa y saludable.

**Caja verde:** los subsidios de la caja verde son aquellos que se considera que no distorsionan el comercio o que lo hacen mínimamente. Aquí se incluyen la protección ambiental y los programas de desarrollo regional, así como las ayudas directas a los agricultores que no estén relacionadas con los niveles de producción o con los precios. Se permiten, por tanto, sin limitaciones, siempre que cumplan con los criterios políticos específicos establecidos en el Anexo 2 del Acuerdo.

**Decisión de Marrakech:** durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, los miembros redactaron una "Decisión sobre las Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma sobre los Países Menos Adelantados y los Países Importadores Netos de Alimentos". La finalidad de la llamada Decisión de Marrakech era proteger a los países importadores netos de alimentos de la subida de los precios mundiales que se esperaba como fruto de la liberalización. Hasta la fecha, no ha entrado en funcionamiento.

**Modalidades:** el periodo entre marzo de 2002 y marzo de 2003 es una de las fases más críticas de las negociaciones sobre agricultura. En él se establecen las "modalidades" para conseguir los objetivos fijados en la Declaración Ministerial de Doha: "mejoras sustanciales en el acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subsidios a la exportación, con vistas a su desaparición definitiva; y reducciones sustanciales de las ayudas nacionales que distorsionan el comercio". Las modalidades constituyen los cimientos de un nuevo acuerdo, estableciendo, por ejemplo, las fórmulas de reducción.

**Barreras no arancelarias:** son todos los obstáculos al comercio, aranceles aparte, y pueden ser cuantitativos (cupos, y prohibiciones de importación o de exportación) o técnicos (como las barreras sanitarias).

**Intereses no comerciales:** una serie de países argumentan que el sector agrario requiere un tratamiento específico en el seno de la OMC por su papel multi-funcional en la sociedad. En los "intereses no comerciales" se incluyen entre otros la seguridad alimentaria, la seguridad de los alimentos y el etiquetado de los productos.

**Cláusula de Paz:** esta cláusula incluida en el Artículo 13 del Acuerdo sobre Agricultura, restringe los derechos de los miembros a tomar represalias contra los subsidios de otros miembros siempre que éstos se mantengan dentro de los niveles comprometidos.

**Tratamiento Especial y Diferenciado:** en su preámbulo, el Acuerdo que Establece la Organización Mundial del Comercio cita el desarrollo económico sostenible como uno de los objetivos de la OMC. Especifica también que el comercio internacional debe favorecer el desarrollo económico de los países en desarrollo y de los menos adelantados. Esta es la base de una serie de disposiciones de trato especial y diferenciado, cuya finalidad es adaptar las normas de la OMC de manera que se tengan en cuenta las necesidades específicas y los imperativos de los países en desarrollo.

**Salvaguardas especiales:** las salvaguardas son restricciones de contingencia sobre importaciones que se aplican temporalmente para hacer frente a circunstancias especiales, tales como un aumento súbito de las importaciones. Las disposiciones sobre salvaguardas especiales para la agricultura permiten a los países miembros elevar los aranceles cuando los volúmenes importados aumentan por encima de un cierto nivel, o los precios caen por debajo de un cierto nivel. Sólo se pueden aplicar a productos con **aranceles**, y cuando los gobiernos se han reservado el derecho de hacerlo. Como consecuencia, muy pocos países en desarrollo tienen acceso a ellas.

**Fórmula Suiza:** unos cuantos países proponen utilizar una fórmula suiza para reducir los aranceles. Esta fórmula matemática ( $arancel\ final = (arancel\ inicial \times a) / (arancel\ inicial + a)$ ), donde el coeficiente  $a$  es, por ejemplo, 25) reduce los aranceles elevados en mayor medida que los bajos.

**Convertir en aranceles:** un objetivo de la Ronda Uruguay era convertir todas las barreras no arancelarias, como los cupos, en aranceles. Hasta ahora, se ha hecho en el 20 por ciento de los productos agrarios.

**Tipos arancelarios para cupos:** durante la Ronda Uruguay se acordó que los miembros cambiarían sus barreras no arancelarias por equivalentes arancelarios. El resultado fue que en algunos casos los aranceles eran demasiado altos para permitir importación alguna; al mismo tiempo se diseñó un sistema de tipos arancelarios para cupos, para mantener los niveles de acceso existentes y proporcionar un mínimo de oportunidades de acceso. Dentro de estos cupos de importación, se aplican tasas arancelarias más bajas.

**Ayudas que distorsionan el comercio:** se refiere a los subsidios que proporcionan apoyo financiero directo o indirecto a la producción y exportación de productos agrarios específicos, y que por tanto tienen un efecto sobre los niveles de producción y los flujos comerciales internacionales. Los subsidios que no distorsionan el comercio no están vinculados con la producción o exportación y no son específicos. Por ejemplo, los subsidios para fomentar las prácticas respetuosas con el medio ambiente son considerados normalmente como medidas que no distorsionan el comercio o que lo hacen mínimamente.

**Fuente:** *www.wto.org* y *textos del GATT y del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay.*

## **Introducción**

El 96 por ciento de los agricultores de todo el mundo -unos 1.300 millones de personas- vive en los países en desarrollo.<sup>1</sup> En las zonas rurales del mundo en desarrollo, cerca de 900 millones de personas viven con menos de un dólar al día.<sup>2</sup> El sector agrario es crucial para su supervivencia y podría actuar como un importante motor del desarrollo rural. Pero este potencial se está viendo minado por las prácticas comerciales injustas del mundo desarrollado. El sistema de comercio multilateral debería proporcionar unas normas comerciales justas, pero en la práctica las reglas son contrarias a los intereses de los pobres.

El Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AsA) permite a los gobiernos del mundo rico destinar enormes sumas de dinero a su agricultura, compitiendo de forma desleal en los mercados mundiales mediante el dúpning en la exportación de sus excedentes agrarios, al tiempo que fuerzan a los países en desarrollo a abrir sus mercados. La serie de cajas de colores (ámbar, azul y verde),<sup>3</sup> que permiten a unos cuantos países industrializados seguir aumentando sus subsidios agrarios y hacer dúpning con sus excedentes, ilustra de forma clara los dobles raseros que imperan en el comercio internacional.

En el momento actual en que las negociaciones para un nuevo acuerdo sobre agricultura se encuentran en una fase crítica, los países ricos deben acabar con esta situación injusta y absurda. De lo contrario, los países en desarrollo no deben firmar un nuevo acuerdo que no reportaría beneficio alguno a la gran mayoría de los agricultores del mundo.

## **El sector agrario de los países en desarrollo tiene unas necesidades específicas...**

En los países en desarrollo, el sector agrario no es uno más. Se trata de la principal fuente de ingresos para 2.500 millones de personas, incluyendo a los agricultores y a quienes dependen de ellos. En torno al 73 por ciento de la fuerza laboral de los Países Menos

Adelantados (PMA), y el 59 por ciento en el conjunto de los países en desarrollo trabaja en la agricultura. A pesar del continuo crecimiento de las zonas urbanas, dos terceras partes de los pobres del mundo viven en áreas rurales.

La malnutrición y el hambre todavía asolan al mundo en desarrollo. Según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), unos 777 millones de personas del mundo en desarrollo -un 17 por ciento de su población- sufre malnutrición.<sup>4</sup> Y como la población sigue creciendo, la demanda de alimentos seguirá aumentando. En estos países, los sectores agrarios tienen un papel importante que jugar para cubrir esa demanda creciente, y para generar los ingresos que permitan avanzar en el desarrollo.

En los países en desarrollo, la agricultura representa el 27 por ciento del total de los ingresos por exportación; y en los PMA, el 34 por ciento.<sup>5</sup> Es más, la evidencia sugiere que el crecimiento en el sector agrario tiene un impacto mayor en la reducción de la pobreza que el crecimiento en otros sectores; y que el crecimiento rural reduce tanto la pobreza urbana como la rural.<sup>6</sup>

Por tanto, con relación al desarrollo de sus sectores agrarios, los países en desarrollo tienen unas necesidades específicas tales como asegurar el acceso de sus ciudadanos más pobres a alimentos asequibles, mantener las formas de sustento de sus agricultores en el ámbito rural y generar un mayor ingreso de divisas con la exportación de sus productos agrarios. En la reciente Revisión de la Cumbre Mundial sobre Alimentos, los gobiernos del mundo -la mayor parte de ellos miembros de la OMC- reconocieron estas necesidades específicas reafirmando "la importancia fundamental que tienen la producción y distribución nacional de alimentos, la agricultura sostenible y el desarrollo rural, de cara a conseguir la seguridad alimentaria".<sup>7</sup>

Pero en contradicción con su apoyo a estas grandilocuentes declaraciones, los donantes han abandonado en los últimos 20 años el sector agrario -la AOD destinada a agricultura ha descendido en un 50 por ciento-, y muestran una total inercia frente a la caída en picado de los precios de las materias primas.<sup>8</sup> Peor aún, se han desmantelado muchas instituciones encargadas de las políticas agrarias en los países en desarrollo, como las cámaras de comercio, sin poner en marcha otros sistemas alternativos.

Las normas del comercio mundial tienen un papel específico e importante que jugar como ayuda para que los países en desarrollo consigan su seguridad alimentaria y puedan proporcionar medios de vida sostenibles a sus agricultores. En la actualidad, la deuda y el ajuste estructural han dejado sin dinero a la mayoría de los países. Muchos carecen de la capacidad de aplicar medidas de seguridad para proteger a sus agricultores más necesitados. Tampoco hay sistemas de seguros privados que amortigüen las oscilaciones de los precios causadas por la variabilidad o los retrasos en la producción. Es por esto que los instrumentos comerciales como aranceles, restricciones cuantitativas y salvaguardas, o el derecho a utilizar subsidios para potenciar el desarrollo rural; resultan cruciales para el desarrollo del sector agrario en los países en desarrollo.

## **...pero la liberalización no es la respuesta**

Sin embargo, la principal preocupación de muchos países ricos miembros de la OMC y de los donantes -en particular del FMI y el Banco Mundial, sobre cuyas políticas tienen una gran influencia los países ricos-, ha sido tratar de eliminar estos instrumentos comerciales fundamentales forzando a los países pobres a liberalizar sus mercados agrarios. Esto se basa supuestamente en la creencia de que la liberalización tiene un impacto directo positivo sobre el desarrollo y la reducción de la pobreza. Como resultado de estas políticas de los donantes, entre 1988 y 1996 Bangladesh redujo, por ejemplo, su arancel medio desde un 102 por ciento hasta un 27 por ciento; durante los años 90, Ghana, Kenia y Tanzania redujeron en la mitad o incluso más sus tasas arancelarias; y en Perú el arancel medio en 1991 era una tercera parte del nivel de 1989.<sup>9</sup>

Esta confianza en las virtudes de la liberalización descansa en suposiciones muy precisas con respecto a la estabilidad macroeconómica de los países en desarrollo (incluyendo la estabilidad de los tipos de cambio y los ingresos por exportación), la existencia de mecanismos de redistribución interna (como las redes de seguridad), y estructuras eficientes de comercialización (tales como competitividad, créditos e infraestructuras). En la práctica, estas condiciones se dan rara vez, en especial entre los PMA.

De hecho, la evidencia a escala nacional muestra que no hay una correlación simple y directa entre liberalización comercial, crecimiento y reducción de la pobreza. Algunos países con una fuerte liberalización comercial, como Haití, Zambia y Filipinas, han obtenido un pobre resultado económico en términos de PNB *per cápita*.<sup>10</sup> Otros, como Costa Rica, Brasil, Argentina y México, han sido incapaces de reducir la pobreza y se enfrentan a una creciente brecha entre ricos y pobres.

## Los agricultores pobres quedan fuera de juego...

En muchos países en desarrollo, en los que la liberalización se ha producido a una velocidad de vértigo, los pequeños productores agrarios han sido eliminados de la escena, desapareciendo sectores enteros.

En México, por ejemplo, las exportaciones agrarias crecieron considerablemente después de la firma del TLCAN y la apertura de sus mercados agrícolas. Sin embargo, fueron las grandes firmas comerciales quienes más se beneficiaron de las nuevas oportunidades. Los pobres de las áreas rurales, que cultivan maíz para su propia subsistencia, vieron como se destruía su medio de vida por la irrupción de importaciones baratas procedentes de EE.UU.

Se han documentado muchos casos similares de pequeños productores agrarios que pierden de pronto su medio de vida. Haití es uno de los países donde la pobreza y la malnutrición han aumentado drásticamente durante un periodo de rápida liberalización de sus mercados. Las importaciones de arroz subsidiado procedente de EE.UU. han desplazado la producción local, dejando como únicos ganadores a los grandes comerciantes estadounidenses (**Cuadro 1**). En Jamaica, los productores de leche se enfrentan a una crisis sin precedentes, después de la apertura de sus mercados que se han visto inundados con leche en polvo subsidiada de la UE.<sup>11</sup> En Guayana, entre 1985 y 1998 las importaciones de pollo desde los EE.UU. se multiplicaron por 50, acabando prácticamente con el sector nacional.<sup>12</sup> En Filipinas, ha aumentado enormemente la pobreza entre los millones de productores de arroz y maíz desde que el gobierno desreguló el mercado.<sup>13</sup> Más recientemente, hemos visto como una política de

liberalización agraria y desregulación ha contribuido a un hambruna sin precedentes en el Cono Sur de África.<sup>14</sup>

**Cuadro 1 El auge de las importaciones y el aumento de la malnutrición**

Haití es el país más pobre del hemisferio occidental, con una renta per cápita de 556 dólares. Dos terceras partes de sus habitantes viven en áreas rurales; el 80 por ciento de ellos son pobres. Casi la mitad de la población consume menos del 75 por ciento de las calorías recomendadas. El arroz es un alimento importante en la dieta del país, y lo cultivan principalmente pequeños productores agrarios. El 20 por ciento de la población tiene en el cultivo del arroz su medio de vida. Es más, el sector del arroz tiene un importante peso económico, puesto que miles de jornaleros, comerciantes e industriales viven también de él.

En los últimos años, Haití ha emprendido una rápida liberalización comercial, siendo ahora una de las economías más abiertas del mundo. La liberalización del mercado del arroz comenzó en la década de los 80, pero el último envite se produjo en 1994/95 cuando, bajo presión de la comunidad internacional (de manera destacada el FMI y EE.UU.), los aranceles sobre el arroz se redujeron desde el 35 por ciento a un mero 3 por ciento.

Según los productores de arroz, durante 1986-87 los precios cayeron en un 50 por ciento, después de la primera oleada de liberalización. En 1995, la producción local cayó en un 27 por ciento. Entre 1985 y 1999, las importaciones de arroz se multiplicaron por 30 como consecuencia del hundimiento del mercado. La entrega de arroz como ayuda alimentaria aumentó desde cero en 1994 a 16.000 toneladas en 1999. La mayor parte de las importaciones son de arroz subsidiado de EE.UU.

Estas tendencias han perjudicado gravemente al medio de vida de más de 50.000 familias productoras de arroz, provocando el éxodo rural. Aunque al principio las importaciones baratas beneficiaron a los consumidores pobres, en los últimos años estos beneficios se han esfumado. Los precios del arroz local y del importado se están ahora acercando, debido sobre todo a la depreciación de la moneda nacional y las actuaciones conjuntas de los importadores de arroz. Según la FAO, la malnutrición generalizada ha aumentado desde el comienzo de la liberalización comercial. En 1979-1981 afectaba al 48 por ciento de la población, mientras que en 1996-98 afectaba al 62 por ciento. Casi la mitad de las necesidades alimentarias de Haití se cubren ahora con importaciones. Con la nueva depreciación de la moneda nacional y la actual recesión económica mundial, las dificultades de Haití para alimentar a sus ciudadanos y asegurar un medio de vida a su población rural se pueden deteriorar aún más.<sup>15</sup>

Una de las principales causas de la pérdida de medios de subsistencia es el continuo dumping de los países ricos -por ejemplo,

la exportación de productos por debajo de los costes de producción- lo que genera una competencia desleal con los productores locales. Pero también se han generado problemas por culpa del comercio no subsidiado, por ejemplo entre países en desarrollo.

El comercio Sur-Sur representa aproximadamente el 50 por ciento de todo el comercio de los países en desarrollo. Sin el dúpning en la exportación, el comercio regional entre economías relativamente similares podría proporcionar a los agricultores más oportunidades de competir, encontrar nuevos mercados y alcanzar economías de escala. No obstante, las acusadas diferencias en la productividad pueden provocar oleadas de importaciones y costes elevados de ajuste, que la OMC y los acuerdos regionales de comercio deben abordar adecuadamente si se quieren evitar desastres en el desarrollo.

Senegal ofrece un buen ejemplo de las dificultades causadas por estas oleadas de importaciones. Con un 75 por ciento de su población trabajando en el sector agrario, resulta crucial mantener unos medios de vida sostenibles para sus agricultores. Desde que en 1995 se redujeron al 10 por ciento los aranceles para el arroz, las importaciones (principalmente de Tailandia) casi se han doblado. Los productores senegaleses no pueden competir con las explotaciones de mayor tamaño y productividad de los agricultores tailandeses. Este aumento de la importación ha ocasionado graves dificultades al sector nacional del arroz, obligando al gobierno a gravar un 20 por ciento suplementario para evitar que empeore la pobreza en las áreas productoras de arroz.<sup>16</sup> Por otro lado, el gobierno tiene que asegurar que los precios de los cereales sean razonablemente bajos para los pobres, puesto que el 30 por ciento de su población sufre malnutrición. Pero depender por entero del mercado mundial del arroz, que es extremadamente variable, no garantizaría el acceso a alimentos asequibles para todos. Es más, Senegal tiene una capacidad limitada para financiar un incremento de las importaciones de alimentos. Por todo ello, el país necesita mantener la flexibilidad de utilizar aranceles y otras medidas fronterizas para cubrir sus necesidades vitales de desarrollo.

### ... y aumenta la inseguridad alimentaria

Como resultado de la liberalización de las importaciones y de otros factores como una insuficiente inversión pública en agricultura, el

aumento de la producción de alimentos en los países en desarrollo no ha sido suficiente para cubrir las necesidades de una población en crecimiento. De hecho, en 24 PMA la producción de alimentos *per cápita* ha descendido entre 1990 y 1999.<sup>17</sup>

En un intento por salvar esta brecha, muchos países en desarrollo se han convertido en importadores netos de alimentos. En contradicción con las teorías neoliberales, esto no ha conducido necesariamente a una bajada de los precios para los consumidores y a unos mejores niveles de nutrición. En algunos países con una fuerte liberalización comercial, como Bolivia, Nepal y Malí, más del 20 por ciento de la población sufre malnutrición. En Zambia y Haití estas cifras ascienden al menos al 35 por ciento. En todos estos casos, a pesar de la liberalización de las importaciones, lo que supuestamente conduce a una reducción de los precios de los alimentos, no ha habido ningún cambio significativo en la incidencia de la malnutrición entre 1990/92 y 1997/99.<sup>18</sup>

Al mismo tiempo, la crisis de las materias primas ha hecho caer a muchos países en desarrollo en la trampa de la exportación. Países que han desarrollado la capacidad de producir y exportar cosechas destinadas a generar mayores ingresos por exportación se están enfrentando a una caída continua de los precios, debida a una sobreproducción crónica a escala mundial. Y lo que es peor, están excluidos de la posibilidad de diversificar sus exportaciones, en especial hacia aquellas con un mayor valor añadido, por culpa de los aranceles escalonados o los picos arancelarios, y por el creciente poder de las transnacionales en el mercado.

De ahí que algunos países hayan llegado a una situación de gran inseguridad alimentaria, teniendo que afrontar una combinación de pobreza crónica, dependencia de unas exportaciones con precios bajos y fluctuantes, alto nivel de importación de alimentos y bajo nivel de provisión nacional de cosechas esenciales, como los cereales. Basándose en la evidencia de 14 países en desarrollo, la FAO ha concluido que, desde la entrada en vigor del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, la mayoría de los países han visto aumentar rápidamente sus importaciones de alimentos. En Brasil e India la factura de sus importaciones ha aumentado más del doble; en Tailandia, Perú, Pakistán, Marruecos y Bangladesh ha crecido en más del 50 por ciento. Para muchos países africanos, el

coste de la importación de alimentos representa más del 30 por ciento de sus ingresos por exportación.<sup>19</sup>

En este contexto, algunos economistas argumentan que el dúpning de alimentos en el mundo en desarrollo es beneficioso porque reduce el coste de las importaciones para estos países. Este argumento se hace eco de la inquietud de algunos países importadores netos de alimentos, preocupados por el impacto negativo que pudiera tener cualquier disminución de la ayuda global a la agricultura en los países de la OCDE sobre su capacidad de importar. Sin embargo, muchos de estos subsidios no benefician necesariamente a los consumidores más pobres. Mientras que la población urbana se beneficia a veces de unos precios de importación más bajos, no ocurre lo mismo con las familias más pobres que viven a menudo en las áreas rurales, por los costes del transporte dentro del país y por la actuación de los grupos de importadores o comerciantes. Es más, los subsidios a menudo quitan a los países en desarrollo oportunidades en terceros mercados. Este es el caso de los subsidios estadounidenses al algodón (**Cuadro 3**) y de la mayoría de los créditos a la exportación. Entre 1995 y 1998, de los créditos a la exportación proporcionados por los países desarrollados, menos del 10 por ciento iban dirigidos a países que son importadores netos de alimentos.<sup>20</sup>

Por varias razones, es peligroso tener un nivel alto de dependencia de la importación de alimentos. Como muestra claramente el ejemplo de Haití, aunque los precios sean bajos un país puede no ser capaz de generar suficientes ingresos por exportación para financiar las importaciones de alimentos. Es más, contar con que los países de la OCDE mantengan los subsidios para garantizar la seguridad alimentaria de la propia población, es una estrategia muy peligrosa en el largo plazo.

Por último, incluso para los países que son importadores netos de alimentos, el supuesto aumento de los precios de los cereales producido por el desmantelamiento de los subsidios puede no ser tan elevado como el coste de permanecer en un sistema fuertemente distorsionado. Los análisis de la OCDE y el FMI no prevén aumentos significativos de los precios de los cereales. Es más, cualquier aumento de precios sería con toda probabilidad temporal, puesto que los productores eficientes reaccionarían aumentando la producción. Dicho esto, para países concretos los efectos de la

liberalización podrían ser todavía relativamente altos. Un aumento del precio del trigo en el mercado mundial de un cinco por ciento en el año 2000, habría incrementado la factura por importación de algunos países en desarrollo importadores netos de alimentos como Egipto y Pakistán en unos 35 millones y 7 millones de dólares respectivamente. (En Egipto, la factura por importación de maíz se habría incrementado en una cantidad similar).<sup>21</sup> En el caso de los países necesitados, esta carga financiera adicional debería abordarse mediante mecanismos financieros internacionales apropiados, como un fondo rotatorio.<sup>22</sup>

## **Las normas agrarias están diseñadas para los ricos...**

El Acuerdo sobre Agricultura de la OMC es inherentemente injusto. El desequilibrio de sus disposiciones y de su aplicación entra en contradicción con la premisa del Acuerdo de la Ronda Uruguay, cuyo objetivo era mejorar el nivel de vida de todos, y proporcionar a los países en desarrollo una participación en el crecimiento del comercio internacional acorde con sus necesidades de desarrollo.

El principal problema con el Acuerdo es que legaliza las políticas agrarias y las prácticas comerciales injustas de los países desarrollados, y por tanto opera en beneficio del puñado de transnacionales que dominan el comercio agrario y de una pequeña minoría de ricos propietarios de tierras en Estados Unidos, la UE y Japón.

Como resultado, los países en desarrollo quedan en gran parte excluidos de la riqueza generada por el comercio mundial. En el año 2001, la participación en las exportaciones agrarias mundiales del 96 por ciento de los agricultores de los países en desarrollo fue de sólo un 35 por ciento, frente al 40 por ciento de 1961.<sup>23</sup> Las exportaciones subsidiadas de los países ricos suponen un doble varapalo: por un lado, socavan los mercados nacionales de los países en desarrollo y aumentan su dependencia de las importaciones; y por otro, hacen caer los precios en el mercado mundial y quitan oportunidades de exportación a los países en desarrollo. Otras razones de la decreciente participación en el mercado de los países en desarrollo son la caída de los precios de las materias primas<sup>24</sup> y las elevadas barreras que encuentran cuando

entran en el segmento del comercio agrario mundial con mayor crecimiento, por ejemplo los productos alimentarios con un alto grado de procesamiento. Las exportaciones de alimentos procesados desde los países en desarrollo no llegan al tres por ciento del consumo en los llamados países Quad.<sup>25</sup>

El Acuerdo sobre Agricultura (AsA) establece los compromisos de liberalización bajo tres encabezamientos principales: competencia en la exportación, ayudas nacionales y acceso a los mercados. Los países en desarrollo están en grave desventaja en las tres áreas, pero el fallo más flagrante del Acuerdo es que todavía se permite a los países desarrollados efectuar dumping con sus excedentes de producción.

## Competencia en la exportación

Bajo el AsA, los subsidios a la exportación debían reducirse en un 36 por ciento, y el volumen de exportaciones cubierto por los subsidios en un 21 por ciento. Pero las exportaciones subsidiadas siguen ejerciendo una presión considerable sobre los precios mundiales y socavan los mercados locales en los países en desarrollo.

La UE tiene un presupuesto de nada menos que 3.400 millones de euros para apoyar las exportaciones.<sup>26</sup> Sólo para exportar azúcar se emplean 1.600 millones de euros, lo que permite que la UE sea con mucho el mayor exportador de azúcar blanco, a pesar de que sus costes de producción doblan los de países como Brasil, Tailandia o Mozambique. (**Cuadro 2**).<sup>27</sup>

### **Cuadro 2**                      **No tan dulce**

El régimen europeo del azúcar contiene tres elementos: mantenimiento de precios (se garantizan precios elevados a productores y procesadores), control de la producción (cupos) y medidas comerciales (reembolso de las exportaciones, impuestos a la importación y acuerdos preferenciales). El elemento de mantenimiento de precios es extremadamente "efectivo": los procesadores de la UE reciben un precio garantizado que es tres veces el precio del mercado mundial: 632 euros por tonelada, frente a los 184 euros del mercado mundial a mediados de 2002. El elemento más débil es el control de la producción. La producción y las importaciones preferenciales superan el consumo en la UE en más de un tercio. Debido a unos precios internos elevados, la producción que excede los cupos y las importaciones preferenciales de los países ACP sólo puede exportarse con subsidios a la

exportación. Así, los ciudadanos europeos tienen que costear a través de sus impuestos y de su consumo una factura de 1.600 millones de euros.

Los mayores costes recaen, sin embargo, sobre los países en desarrollo productores de azúcar. Muchos de ellos tienen unos costes de producción bajos, pero por culpa del régimen del azúcar de la UE tienen que hacer frente a una combinación de factores negativos: hundimiento de los precios en el mercado mundial, acceso reducido a la UE y a otros mercados de exportación, creciente inestabilidad de los precios y fuerte competencia para sus industrias de confitería. La carga de estos costes la soportan los pequeños productores agrarios y los jornaleros.

Uno de los países que sufre estas consecuencias es Mozambique. Con una renta *per cápita* de 235 euros y el 70 por ciento de su población viviendo por debajo del umbral de la pobreza, es uno de los países más pobres del mundo. Cerca del 80 por ciento de su población vive en áreas rurales, donde la agricultura es la única fuente de empleo. El azúcar es una cosecha con un alto potencial exportador y un posible motor de desarrollo. Es la principal fuente de empleo en el país, y es importante para diversificar y estabilizar los ingresos familiares. Los costes de producción son inferiores a los 286 euros por tonelada, lo que convierte a Mozambique en uno de los productores más eficientes del mundo. Reactivar la industria del azúcar ha sido, por tanto, una prioridad desde que acabó la guerra civil.

A pesar de ello, los esfuerzos del país en este sentido se enfrentan con muchos obstáculos. Hasta este año, Mozambique tenía completamente bloqueada la entrada al mercado europeo. Y como Europa hace dumper con sus excedentes en otros países, se reducen otras oportunidades de exportación. Europa, con un 40 por ciento del mercado del azúcar blanco, es claramente quien determina los precios: según estimaciones de un estudio del Banco Mundial, los precios del mercado mundial han caído un 17 por ciento como consecuencia del régimen europeo del azúcar.<sup>28</sup> Por otra parte, Mozambique difícilmente puede competir en terceros mercados. En 2001, Europa exportó 770.000 toneladas de azúcar blanco a Argelia y 150.000 a Nigeria, ambos mercados naturales de exportación para productores competitivos como Mozambique.<sup>29</sup>

Sin embargo, la simple restitución no es el único medio para subsidiar las exportaciones. Estados Unidos, por ejemplo, tiene sus subsidios de "segundo nivel" cuyo objetivo es compensar a los exportadores y procesadores estadounidenses por las diferencias entre los precios nacionales y los internacionales. EE.UU. insiste en que no se trata de subsidios a la exportación, puesto que no discriminan entre exportadores y procesadores nacionales. Pero su efecto es exactamente el mismo.

Lo mismo ocurre con el sistema de créditos a la exportación utilizado por EE.UU. Bajo el Programa de Garantía de Créditos a la

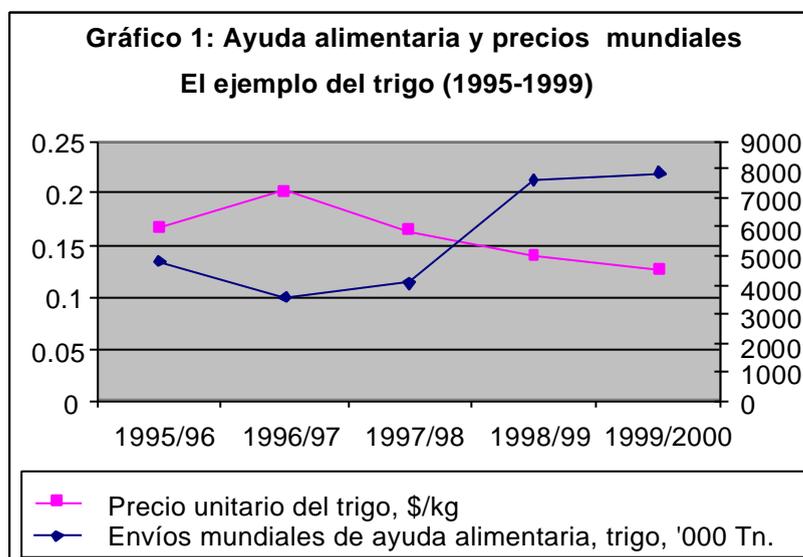
Exportación: los importadores de productos estadounidenses pueden pedir préstamos en dólares a los tipos de interés de EE.UU., mientras que los bancos que les prestan el dinero tienen garantizados esos préstamos por el gobierno de EE.UU. Esto da a los exportadores estadounidenses una gran ventaja sobre sus competidores en los países importadores con graves déficit de moneda y elevados tipos de interés.<sup>30</sup>

Por otra parte, la evidencia sugiere que una serie de países hacen dumper con sus excedentes en los mercados de los países en desarrollo, bajo la apariencia de ayuda alimentaria. Los datos del Programa Mundial de Alimentos muestran que los picos en la ayuda alimentaria coinciden con los años en que los precios mundiales de los cereales eran bajos y las reservas eran especialmente altas.<sup>31</sup> Estrictamente, la ayuda alimentaria -que se sitúa en el orden de los 2.500 millones de dólares al año- no está regulada por la Ronda Uruguay.<sup>32</sup> Es esta ausencia de disposiciones de la OMC lo que permite a los países donantes utilizar la ayuda alimentaria para colocar sus excedentes cuando los precios de las materias primas son bajos. La ayuda alimentaria es la más importante de las medidas de la caja verde, y la mayor parte es proporcionada por EE.UU. mediante su programa PL-480. En 1998, el 75 por ciento de las medidas de la caja verde notificadas por EE.UU. eran ayuda alimentaria.<sup>33</sup> El programa PL-480 ha sido ampliamente criticado por su utilización en favor de los intereses comerciales de los exportadores estadounidenses en los mercados internacionales. Por ejemplo, cuando en 2000 EE.UU. dobló repentinamente su ayuda alimentaria a Jamaica, los productores de Guyana vieron caer en picado sus exportaciones de arroz por culpa de esta competencia desleal.

La consecuencia irónica de esta práctica es que los cargamentos de ayuda alimentaria desaparecen cuando más falta hacen; por ejemplo, cuando el suministro mundial es bajo y los precios altos. Entre 1995 y 1997, cuando la factura por importación de alimentos de los PMA y los países no importadores de alimentos aumentó en un 49 por ciento, cayó la ayuda alimentaria de trigo (**Gráfico 1**).

Como resultado del Acuerdo sobre Agricultura, los subsidios a la exportación se han reducido a un techo de 14.000 millones de dólares. Sin embargo, el nivel de dumper no tiene un límite. En primer lugar, el acuerdo no aborda prácticas de dumper como los

subsidios de segundo nivel de Estados Unidos o los créditos a la exportación. En segundo lugar, una contabilidad creativa hace posible el cambio de los subsidios a los precios y a la exportación por subsidios directos a los agricultores. En la UE, por ejemplo, los precios de una serie de productos se han reducido a los niveles del mercado mundial, haciendo innecesarios los subsidios a la exportación. Los agricultores han visto compensadas estas reducciones de precios con subsidios directos, que cubren parte de sus costes fijos y permiten que las industrias de la UE sigan exportando a precios bajos.



Fuente: FAOSTAT

Las actuales normas de la OMC permiten este nuevo estilo de dúpning. De hecho, el dúpning se define como la exportación de productos a precios inferiores a los que se cargan en el mercado nacional.<sup>34</sup> Pero para calcular la dimensión del dúpning no hay que tomar como punto de partida el nivel de precios en los mercados nacionales sino el coste de los productos. A menudo, los precios nacionales se sitúan por debajo de los costes de producción debido a la intervención del gobierno.

OXFAM INTERNACIONAL ha desarrollado un indicador de dúpning que evalúa precisamente esto, la brecha, por ejemplo, entre los precios de exportación y los costes de producción. En una serie de casos la diferencia es sorprendentemente grande, lo que

ocurre tanto en productos que se benefician de los subsidios a la exportación (como el azúcar de la UE) como en productos en los que se ha dado el cambio hacia ayudas a las rentas (como el trigo de la UE). Esta situación ha sido posible elaborando normas bajo el pilar de las ayudas nacionales.

- Estados Unidos y la UE realizan la mitad de las exportaciones de trigo. Sus precios de exportación se sitúan un 46 y un 34 por ciento, respectivamente, por debajo de los costes de producción.
- Estados Unidos realiza más de la mitad de las exportaciones de maíz, y exporta a precios una quinta parte inferiores a los costes de producción.
- La UE es el mayor exportador de leche desnatada en polvo, y exporta a precios que son aproximadamente la mitad del coste de producción.
- La UE es el mayor exportador mundial de azúcar blanco. Los precios de exportación son tan sólo una cuarta parte de los costes de producción.<sup>35</sup>

## Ayudas nacionales

El AsA exige la reducción de las ayudas nacionales, pero también establece una serie de exenciones a esa regla, perfectamente amoldadas a las prácticas occidentales. Las ayudas nacionales se dividen en un grupo de "cajas" de distintos colores:

- En la caja ámbar se sitúan todas las ayudas nacionales que se considera distorsionan el comercio. Se acordó que estos subsidios debían reducirse en un 20 por ciento, lo que deja intacto el 80 por ciento de los subsidios nacionales que distorsionan el comercio.
- La caja azul exige de los compromisos de reducción los pagos directos efectuados como parte de programas para limitar la producción, asumiendo que distorsionan mínimamente el comercio. La UE, entre otros, utiliza cada vez más esos pagos. La reforma de la Política Agraria Común (PAC) de la UE conduce a un cambio de las ayudas a los precios por ayudas directas, que en 1999 ascendieron a más de 28.000 millones de euros, o lo que es lo mismo el 72 por ciento del presupuesto agrario. Sin embargo, el efecto distorsionador de estos pagos está lejos de ser mínimo. La producción de trigo, por ejemplo, ha aumentado considerablemente después de cambiar las ayudas a

los precios por ayudas a la renta.<sup>36</sup> Los supuestos programas para limitar la producción han sido totalmente ineficaces.

- En la caja verde se incluyen los pagos que se considera no tienen un efecto distorsionador sobre el comercio o sobre la producción, o que al menos éste es mínimo. No están sujetos, por tanto, a compromisos de reducción. Aquí se incluye una amplia variedad de ayudas agrarias, como los pagos para investigación y desarrollo, infraestructuras, control de plagas y enfermedades, y ayuda alimentaria nacional. Hacen uso de ellas tanto los países en desarrollo como los desarrollados, aunque estos últimos lo hacen en mucha mayor medida. Estados Unidos dice incluso que sus pagos directos a los agricultores entran en la caja verde porque están basados en niveles y valores de producción de periodos anteriores, y que por tanto están "desacoplados".

La consecuencia de estos acuerdos es que en los países de la OCDE los subsidios nacionales no han disminuido sino que han aumentado, alcanzando un pico en 1997 por el traslado de pagos desde la caja ámbar a las cajas azul y verde. Según la OCDE, más del 60 por ciento de las ayudas nacionales a la agricultura en los países que la integran está exento de los compromisos nacionales de reducción. EE.UU. aumentó recientemente la creciente cantidad de dinero que destina a la agricultura, al adoptar una Ley Agraria que incrementa el presupuesto en 18.000 millones de dólares anuales durante los próximos 10 años.

## Acceso a los mercados

Durante la Ronda Uruguay, las espadas se mantuvieron en alto en las negociaciones relacionadas con el pilar de acceso a los mercados. Por un lado, los instrumentos de acceso a los mercados eran y siguen siendo la principal herramienta política a disposición de los países en desarrollo para apoyar sus sectores agrarios. Por el otro, los países en desarrollo esperaban un considerable incremento de sus ingresos gracias a un mejor acceso a los mercados más ricos.

Bajo el AsA, todas las barreras no arancelarias debían convertirse en aranceles, y éstos debían reducirse en un 36 por ciento. Esta medida, junto con una cuidadosa elección del periodo de referencia, ha permitido a muchos países desarrollados mantener sus aranceles en niveles extremadamente altos. Los picos arancelarios y los

aranceles escalonados siguen limitando las oportunidades de comercialización y diversificación de los países en desarrollo. El resultado es que el acceso a los mercados de los países ricos no ha cubierto las expectativas de muchos países pobres.

- Los aranceles agrarios son sensiblemente más altos para productos en cuya exportación los países en desarrollo tienen particular interés, como los alimentos básicos, azúcar, tabaco y zumos de frutas. Por ejemplo, el arancel NMF de la UE sobre los productos cárnicos es del 250 por ciento, mientras que Estados Unidos y Canadá aplican a los cacahuetes aranceles NMF que exceden el 120 por ciento.
- Como consecuencia, cuando los países en desarrollo exportan a los mercados mundiales se enfrentan con barreras a la importación que son, como media, cuatro veces superiores a las que afrontan los exportadores de los países ricos.<sup>37</sup>
- Los países en desarrollo disfrutaban de una ventaja comparativa en muchos sectores agrarios, pero son incapaces de incrementar su participación en el mercado. En 2001, la participación de los países en desarrollo en las exportaciones agrarias mundiales fue del 35 por ciento, frente al 40 por ciento de 1961.<sup>38</sup>

Y los países en desarrollo, al tiempo que se ven defraudados respecto a los avances en su acceso a los mercados de los países desarrollados, se lamentan de que no pueden apoyar y proteger adecuadamente sus propios sectores agrarios. No tienen fondos suficientes para subsidiar a sus agricultores, tal y como hacen los países ricos. Para muchos, la protección de sus mercados mediante aranceles es la forma más adecuada y accesible de asegurar unos precios razonables, fomentar la producción agraria y proteger a los grupos vulnerables. Además, su situación se ve agravada por el hecho de que habitualmente tienen que hacer frente a importaciones de productos subsidiados.

Más en concreto, el AsA no ofrece a los países en desarrollo herramientas para protegerse de forma adecuada de las súbitas oleadas de importación y de los cambios bruscos de los precios por un lado, y de las importaciones subsidiadas estructurales por el otro:

- Tan solo un número muy reducido de países en desarrollo tiene acceso a las Medidas Especiales de Salvaguarda,<sup>39</sup> que permiten gravar impuestos automáticamente como medida de protección

frente a súbitas entradas de productos importados o precios de importación inferiores a un cierto nivel de referencia, sin tener que probar que causan un daño grave a la agricultura nacional.

- A veces se propone el empleo de medidas compensatorias o actuaciones anti-dumping como alternativa a las Medidas Especiales de Salvaguarda. Pero ninguna de estas propuestas ofrece una solución. En primer lugar, son medidas que sirven a diferentes objetivos: las Medidas Especiales de Salvaguarda alivian fluctuaciones temporales, mientras que las medidas compensatorias y anti-dumping van dirigidas a distorsiones estructurales. En segundo lugar, la mayor parte de los países en desarrollo carecen de la experiencia legal y la capacidad institucional para iniciar el costoso proceso legal que llevan asociadas las medidas compensatorias y anti-dumping. Para ellos es prácticamente imposible probar el perjuicio ocasionado de la forma en que actualmente se requiere. En tercer lugar, estas medidas no pueden utilizarse contra oleadas de importación que no hayan sido subsidiadas aunque no por ello dejen de ser una amenaza para los agricultores locales. En cuarto lugar, estas medidas sólo se pueden emplear contra algunas prácticas de dumping, porque los países desarrollados han negociado una serie de excepciones a la regla, incluyendo la Cláusula de Paz (ver más adelante).

Ahora, para algunos países en desarrollo, la diferencia entre los niveles de aranceles comprometidos y los aplicados les puede proporcionar algún margen para aumentar los aranceles cuando lo necesitan, pero este margen se puede ver reducido en las actuales negociaciones. Por otra parte, la flexibilidad se reduce aún más para aquellos países que dependen de la financiación del FMI y el Banco Mundial. Los países que bajo los programas de ajuste estructural han liberalizado unilateralmente sus mercados tienen poco margen de maniobra para negociar.

## Tratamiento Especial y Diferenciado

El Tratamiento Especial y Diferenciado (TED) recibió escaso apoyo durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, lo que dio como resultado una serie de instrumentos débiles, en comparación con acuerdos anteriores.<sup>40</sup>

Bajo el AsA, el TED supone que los compromisos de los países en desarrollo para reducir los subsidios a la exportación, las ayudas internas y los aranceles, son menores; y que tienen un periodo mayor de tiempo para alcanzar esas reducciones. Los PMA no tienen compromiso alguno de reducción en estas tres áreas. Bajo el pilar de las ayudas nacionales, los países en desarrollo tienen mayores niveles de mínimos, lo que significa que un presupuesto equivalente al 10 por ciento del valor de su producción queda libre de los compromisos de reducción, frente al cinco por ciento de los países desarrollados. Además, quedan exentas de la liberalización una serie de medidas inversoras destinadas a los agricultores de bajos ingresos y pocos recursos o a reforzar la seguridad alimentaria.

Por último, los miembros establecieron una "Decisión sobre Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma sobre los Países Menos Adelantados y los Importadores Netos de Alimentos". Se trata de la llamada Decisión de Marrakech, cuya finalidad era proteger a los países importadores netos de alimentos de la subida de los precios mundiales que se esperaba como resultado de la liberalización.

Para concluir, es justo decir que los beneficios para los países en desarrollo del Tratamiento Especial y Diferenciado quedan empequeñecidos por el trato que disfrutaban los países desarrollados bajo las cajas azul y verde:

- Aunque los países en desarrollo tienen unos pocos años más para cumplir sus compromisos de reducción, el calendario es el resultado de la negociación política y no de un enfoque racional basado en las necesidades. La forma de ayudar a estos países es un enfoque que vincule los compromisos de reducción con indicadores de desarrollo relevantes y no unos plazos arbitrarios.
- Unos compromisos menores de reducción de los subsidios a la exportación y de las ayudas internas están bien para los pocos países en desarrollo con presupuesto suficiente para hacer uso de tales medidas. Pero la inmensa mayoría no lo tiene. Los mayores niveles de mínimos tampoco benefician a muchos países: la mayoría ni siquiera tienen presupuesto suficiente para financiar unas ayudas equivalentes al cinco por ciento del valor de la producción.

- A pesar del aumento de los precios en 1995-96, la Decisión de Marrakech nunca entró en vigor.<sup>41</sup> La decisión no era legalmente vinculante y no se estableció ningún mecanismo para darle cuerpo. Cuando subieron los precios, no hubo acuerdo sobre si se debía o no a la liberalización producida bajo el AsA. En consecuencia, los costes de la liberalización han recaído sobre los países pobres importadores netos de alimentos.

## La Cláusula de Paz

Como si el AsA no proporcionara un trato suficientemente ventajoso a los países desarrollados, se introdujo también una cláusula de paz. Esta cláusula protege a quienes emplean en mayor medida los subsidios, de casi todas las medidas de represalia de otros miembros en contra de sus prácticas, durante el periodo de puesta en marcha del AsA, hasta el final de 2003. En la práctica, esto ha permitido a la UE y Estados Unidos burlar algunas de sus obligaciones bajo el acuerdo sin temor a represalias legales de sus socios comerciales.

Pero recientemente Brasil ha hecho frente a este status quo iniciando causas ante el Sistema de Resolución de Diferencias de la OMC en contra de la aplicación incorrecta de compromisos de reducción de subsidios por parte de la UE (en el caso del azúcar) y EE.UU. (en el algodón). (**Cuadro 3**).

## **...y las actuales negociaciones están lejos de ser prometedoras**

A medida que las negociaciones sobre el Acuerdo de Agricultura alcanzan una fase crítica, las palabras "ronda de desarrollo" parecen tener menos significado que nunca. A pesar de que la gran mayoría de los agricultores viven en el Sur, se presta muy poca atención a los temas de desarrollo. Una vez más, los países en desarrollo quedan acorralados entre quienes buscan el acceso a los mercados y los defensores del actual status quo. Algunas de las propuestas presentadas hasta la fecha son tan poco realistas que ni siquiera quienes las proponen podrían aplicarlas completamente. La mayoría no recogen la especificidad obvia de las necesidades de los países en desarrollo.

### **Cuadro 3 Los subsidios estadounidenses al algodón: vestido para matar**

El paso que ha dado Brasil al hacer frente a los subsidios estadounidenses al algodón, puede beneficiar a muchos países en desarrollo, y a los millones de agricultores pobres que tratan de ganarse la vida con el algodón. Estas personas han visto peligrar su medio de vida por el hundimiento crónico de los precios que ahora domina el mercado internacional del algodón. Con los precios de 2001/02 en torno a los 42 céntimos por libra, incluso los productores más eficientes trabajan con pérdidas.

No les ocurre lo mismo a los productores de algodón estadounidenses. A pesar de que su coste es tres veces el coste medio de Burkina Faso, y de que desde mediados de los 90 el precio ha caído un 54 por ciento, los agricultores estadounidenses han sido capaces de ampliar su producción. Desde 1998, las exportaciones de EE.UU. casi se han doblado; y su participación en el mercado ha aumentado desde el 16 por ciento de principios de los 90 a más de un 20 por ciento a finales de la década.

El absurdo de que EE.UU. haya podido ampliar su participación en el mercado en detrimento de productores mucho más eficientes ha sido posible gracias a grandes programas de subsidios. Durante la estación 2000/01 los 25.000 productores de algodón estadounidenses recibieron en conjunto nada menos que 3.900 millones de dólares en subsidios. Bajo la Ley Agraria de 2002 el precio que recibirán se sitúa en torno al 73 por ciento por encima de los niveles del mercado mundial. Este extraordinario apoyo ha permitido que los agricultores ignoren las señales del mercado y ha estimulado la sobreproducción. Y esta ha sido una de las principales causas de la caída de los precios mundiales.

Según una investigación conjunta de la FAO y el Consejo Asesor Internacional del Algodón la retirada de los subsidios provocaría un descenso de un 10 por ciento en la producción de EE.UU., con el resultado de un aumento del precio en el mercado mundial del 26 por ciento.

OXFAM INTERNACIONAL ha calculado que sólo en Malí se han perdido unos 43 millones de dólares en ingresos por exportación por culpa de los subsidios estadounidenses, lo que equivale al 1,7 por ciento del PNB. Burkina Faso perdió el 12 por ciento de sus ingresos por exportación, el equivalente al uno por ciento del PNB. Las pérdidas soportadas por Benin equivalen al doble del presupuesto de la ayuda de EE.UU. a ese país. En conjunto, los países exportadores de África subsahariana perdieron 301 millones de dólares como consecuencia directa de los subsidios estadounidenses al algodón. Millones de agricultores ven amenazado su medio de vida.

EE.UU. juega el papel de inocente. Dice que parte de los subsidios están desacoplados de la producción y por tanto pueden entrar en la caja verde. Por otro parte, rehúsa contabilizar los subsidios del Nivel 2 y los créditos a

la exportación como subsidios a la exportación. En la práctica, ambas pretensiones son difíciles de sostener.<sup>42</sup>

## La propuesta de EE.UU.

Cuando aún no ha pasado la polvareda levantada por su Ley Agraria de 2002, EE.UU. ha puesto sobre la mesa una propuesta de negociación que no aborda en absoluto las necesidades de desarrollo. Propone reducir los subsidios de la caja ámbar a un cinco por ciento del valor total de la producción agraria y mantener la caja verde en su forma actual, lo que dejaría inalterables la mayoría de los subsidios estadounidenses. Propone eliminar todos los subsidios a la exportación, pero no introduce disposiciones sobre ayuda alimentaria y créditos a la exportación. En cuanto al acceso a los mercados, pide una reducción de aranceles a un nivel máximo del 25 por ciento, con una fórmula suiza (reducir los aranceles más elevados a mayor velocidad que los bajos), y empezar no por los tipos comprometidos sino por los aplicados.<sup>43</sup> Las reducciones arancelarias se aplicarían durante un periodo de cinco años. Además de todo esto, propone eliminar los Mecanismos Especiales de Salvaguarda.

La propuesta no hace ninguna referencia al Tratamiento Especial y Diferenciado. Reducir los aranceles de una forma brusca igual para todos los miembros va incluso en contra del texto de Doha, que dice que los países en desarrollo no deben hacer concesiones recíprocas en el acceso a los mercados. Por otra parte, reducir los aranceles sobre la base de los tipos aplicados en lugar de los comprometidos en la OMC penaliza a aquellos países que ya se han liberalizado unilateralmente. La propuesta de eliminar salvaguardas especiales es una bofetada a los países en desarrollo, que desearían ver una nueva salvaguarda especial, reservada para el Sur.

En conjunto, la propuesta carece de credibilidad. El mismo gobierno estadounidense sería, con toda probabilidad, incapaz políticamente de cumplir sus propios objetivos de acceso al mercado para productos como los cacahuetes, que en la actualidad tienen un pico arancelario del 125 por ciento. Pero el enfoque serviría con toda certeza a los intereses de las principales multinacionales, para las que el acceso a los mercados de grandes países en desarrollo como China e India es el equivalente al paraíso (**Cuadro 4**).

#### **Cuadro 4 Un sistema mundial de alimentos "abierto": el sueño de los gigantes de la alimentación**

Durante la última década, la industria alimentaria se ha concentrado cada vez más. Ahora, unos pocos comerciantes, procesadores y vendedores al por menor controlan una parte sustancial de los mercados nacionales o internacionales:

En 1999, las diez principales empresas del mundo del sector de alimentación y bebidas hicieron unas ventas por valor de 220.000 millones de dólares, mientras las ventas de las diez principales tiendas de alimentación alcanzaron los 557.000 millones de dólares. Esta cifra supera al valor de todo el comercio agrario, estimado en 460.000 millones de dólares (media de 1966-99).

En EE.UU., tres empresas (Cargill, ADM y Zen Noh) controlan el 65 por ciento y el 81 por ciento de las exportaciones de soja y maíz respectivamente. Los cuatro mayores envasadores de vacuno controlan el 81 por ciento de todo el mercado.

Las empresas transnacionales del sector de la alimentación tienen gran interés en asegurar que las normas del comercio mundial no ponen obstáculos a su expansión. De hecho, fue el ex vicepresidente de Cargill, Dan Amstutz, quien redactó el texto original del actual Acuerdo sobre Agricultura. La industria alimentaria está jugando un papel activo en las actuales negociaciones para asegurar el libre movimiento de sus productos e inversiones alrededor del mundo:

‘El principal objetivo de los Empresarios de Tiendas de Alimentación de América es mejorar el acceso al mercado para los productos de alimentación procesados y los productos agrarios, mediante la reducción de aranceles y la eliminación o mayor liberalización de los TRQ... Recomendamos la eliminación de los subsidios a la exportación... También apoyamos un acuerdo global de alto nivel sobre inversiones, que incluya disposiciones para la protección de los inversores, retirada de barreras a la entrada y la no discriminación.’

Las principales empresas, como Cargill, están particularmente interesadas en abrir los mercados del Sur, con independencia del efecto que esto tenga sobre los medios de vida en el mundo rural y la seguridad alimentaria: “Más de la mitad del crecimiento de la población para el año 2008 tendrá lugar en Asia, y el 30 por ciento del crecimiento de la renta mundial de la próxima década... En India y Vietnam la gente gasta más de la mitad de sus ingresos en comida, mientras que en China gastan más de una tercera parte. Si se pudiera distribuir mejor comida de manera más eficiente, se liberaría una mayor parte de la renta para comprar otras cosas como motocicletas, teléfonos móviles o incluso ordenadores... Un sistema de alimentación abierto a escala mundial sería aquel en que las regiones que mejor producen la comida están vinculadas a las regiones que más la necesitan... Ese sistema describe una región donde las mejores áreas para

producir comida -América- están vinculadas mediante el comercio con las áreas donde la comida es más necesaria, Asia." (Cargill).

Fuente: Presentación de los Empresarios de Tiendas de Alimentación de EE.UU. al USTR, 10 de mayo de 2001; Cargill: Fritz Corrigan, Open trade: The key to future prosperity for US Agrifood Businesses, 2 de diciembre de 1999; Scott Portnoy, testimonio ante el comité Ways and Means, 14 de mayo de 2001; FAOSTAT; Hendrickson and Hefferman. 2002. Concentration of Agricultural markets; Sophia Murphy. 2002. Managing the invisible hand.

## La propuesta del Grupo de Cairns

Aunque incorpora más elementos de Trato Especial Diferenciado que la de EE.UU., la propuesta del Grupo de Cairns, integrado por países exportadores netos de alimentos,<sup>44</sup> tampoco aborda los principales problemas a los que se enfrentan los países en desarrollo. Aunque reconoce que éstos no pueden liberalizar sus importaciones al mismo ritmo que los países Quad, aún piden un mejor acceso a través de fuertes reducciones arancelarias y un aumento de los Cupos con Tipos Arancelarios (acceso a cupos con aranceles bajos) añadiendo un volumen equivalente al 14 por ciento del consumo nacional. Se trata de concesiones significativas, a pesar del periodo de aplicación de nueve años.

Aunque la propuesta establece la necesidad de una salvaguarda especial para los países en desarrollo, restringe las circunstancias en las que se podría utilizar ese instrumento. El argumento del Grupo de Cairns es que un uso más amplio de las medidas de salvaguarda acabaría con el comercio Sur-Sur. Dejando aparte que no existe evidencia en ese sentido, la incapacidad de proporcionar medidas para hacer frente a las variaciones bruscas de las importaciones entre países del Sur es una receta para el desastre, y podría provocar enormes tensiones económicas y políticas entre los socios comerciales del Sur.

## La UE

Hasta ahora, el enfoque general de la UE en las negociaciones se ha centrado exclusivamente en los estrictos intereses de la agroindustria europea (**Cuadro 4**) y los agricultores ricos. La UE lucha por defender su propio modelo agrario haciendo hincapié en el "papel multifuncional" del sector en la sociedad. Desde su punto de vista, sólo es posible avanzar en las negociaciones si se tienen en

cuenta las "preocupaciones no comerciales" como la seguridad de los alimentos o las indicaciones geográficas. En realidad, la UE tan sólo quiere proteger sus mercados de la competencia de las importaciones.

Al mismo tiempo, busca mayores oportunidades de mercado en los países en desarrollo, en especial en aquellos con una población numerosa y mercados crecientes, como es el caso de China e India. Es por esto que propone disposiciones de trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, con un ámbito muy limitado en cuanto al acceso a los mercados.<sup>45</sup>

Por otra parte, la UE quiere continuar con su dúpning como hasta ahora. Rehúsa frenar el dúpning en la exportación en origen, defendiendo con fuerza el uso de subsidios a la exportación y los subsidios de las cajas verde y azul, así como la renovación de la cláusula de paz.

## Países en desarrollo

Puesto que los países en desarrollo suman dos terceras partes de los miembros de la OMC, y en ellos vive la mayor parte de la población desnutrida del mundo, así como el 96 por ciento de los agricultores; sus propuestas - y no los intereses comerciales de los países desarrollados y las corporaciones multinacionales- deben ser el eje del nuevo acuerdo.

Hay por supuesto diferencias entre las posiciones de los países en desarrollo según el tamaño de su sector agrario, su nivel de competitividad y sus necesidades de importación. Pero todas sus propuestas hacen claramente hincapié en la necesidad de unas disposiciones sobre trato especial y diferenciado adecuadas y operativas que favorezcan objetivos políticos en el ámbito de la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

Si la OMC es de verdad una organización orientada a sus miembros, no se debe concluir ningún nuevo acuerdo agrario que no dé respuesta a estas preocupaciones legítimas.

Una serie de países han propuesto reunir todas las medidas orientadas a la seguridad alimentaria en una "caja de desarrollo", en una analogía con las cajas azul y verde que dan cobertura a los intereses de los países industrializados.<sup>46</sup> El propósito de esta caja sería dar más flexibilidad a los países en desarrollo para aumentar

la producción para consumo interno y proteger el medio de vida de los agricultores de renta baja. Entre los elementos específicos de esta caja de desarrollo se incluyen:

- Que las cosechas destinadas a la seguridad alimentaria queden exentas de los compromisos de reducción arancelaria.
- Renegociar las obligaciones arancelarias demasiado bajas para estos productos.
- Diseñar un nuevo Mecanismo Especial de Salvaguarda para los países en desarrollo.
- Que todas las ayudas nacionales cuyo objetivo sea la seguridad alimentaria queden exentas de los compromisos de reducción.

La otra posición de consenso entre los países en desarrollo es acabar en origen con el dúpning de productos agrarios en este grupo de países, así como paliar sus efectos actuales. Algunas propuestas se centran en instrumentos diseñados para contrarrestar el impacto negativo del dúpning sobre el sector agrario. Los países de Mercosur hacen hincapié en la importancia de los impuestos compensatorios. Filipinas ha propuesto equilibrar el Acuerdo vinculando las reducciones arancelarias en los países en desarrollo con reducciones de los subsidios a la exportación y las ayudas nacionales en los países desarrollados. Esto permitiría a los países en desarrollo aplicar impuestos adicionales equivalentes al nivel de dúpning de los productos importados.<sup>47</sup>

Por último, los países que son importadores netos de alimentos han insistido, con el apoyo de otros países en desarrollo, en que hay que hacer que la Decisión de Marrakech sea eficaz y operativa. El objetivo es asegurar que la eliminación de los subsidios a la exportación no tendrá como resultado un costoso encarecimiento de su factura por importación de alimentos.

## **Cómo conseguir de aquí al año 2005 unas normas justas sobre comercio agrario**

El comercio agrario podría jugar un papel importante en la lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria. Pero en la práctica no lo hace. Uno de los mayores retos a los que se enfrenta el sistema multilateral de comercio es cambiar las normas injustas sobre comercio agrario tanto en la OMC como en los acuerdos regionales.

La base de estos cambios debe ser el reconocimiento de que un Nuevo Acuerdo sobre Agricultura no puede ser un obstáculo al derecho de todos a disponer de un medio de vida sostenible. Más en concreto, el AsA debe modificarse a fin de:

- Acabar con todas las formas de dúpning de productos agrarios.
- Reconocer la situación especial de los países en desarrollo y proporcionar un Tratamiento Especial y Diferenciado significativo.
- Dar a los países en desarrollo flexibilidad suficiente para que puedan alcanzar su seguridad alimentaria y los objetivos nacionales de desarrollo.
- Mejorar el acceso de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados.

### **Reconocer el derecho a disponer de un medio de vida sostenible**

La Declaración de Doha sitúa el desarrollo en el centro de la agenda comercial. Se acordó que el Acuerdo sobre Agricultura debería permitir a los países en desarrollo 'tener en cuenta sus necesidades de desarrollo, incluyendo la seguridad alimentaria y el desarrollo rural'.<sup>48</sup> Para clarificar esta premisa fundamental, el AsA debe ir acompañado de una nota interpretativa, que establezca que el Acuerdo no debe impedir a los miembros tomar medidas para proteger el derecho de todos sus ciudadanos a la seguridad alimentaria y a disponer de medios de vida sostenibles. Esta nota podría basarse en la Declaración de Doha sobre el Acuerdo ADPIC y la Salud Pública.

## Acabar con el dúpmping

Un acuerdo equilibrado debe impedir a los paíes desarrollados hacer dúpmping con sus excedentes subsidiados, hundiendo los precios en los mercados mundiales y minando los mercados locales y de terceros paíes. Para evitar el dúpmping, el acuerdo debe contener los siguientes elementos:

- Un calendario de obligado cumplimiento para eliminar todos los subsidios a la exportación, incluyendo los subsidios del Nivel 2 y cualquier componente subsidiado de los créditos a la exportación.
- Disposiciones más enérgicas sobre el uso de la ayuda alimentaria, con directrices más específicas de conformidad con la OMC y reforzando las capacidades de control de la FAO.
- Disposiciones más enérgicas sobre los subsidios nacionales que tienen un efecto sobre la producción y el comercio internacional. Como norma, los productos subsidiados no deben exportarse, a menos que el efecto distorsionador de los subsidios sobre el comercio sea mínimo. Aquí se incluye:
  - que los subsidios de la caja azul sólo estén disponibles para productos que no se vayan a exportar;
  - que los criterios para los subsidios de la caja verde sean más estrictos, dando como resultado una caja con medidas que no tengan relación alguna con la producción y que no distorsionen el comercio;
  - el apoyo a sistemas de gestión de la oferta (cupos, abandono, etc.) siempre que estén diseñados para ayudar a los pequeños productores agrarios y se minimice su efecto distorsionador del comercio.
- Mientras se eliminan de manera efectiva las ayudas que distorsionan el comercio, los paíes en desarrollo deben tener el derecho a gravar impuestos adicionales equivalentes al nivel de dúpmping en los productos importados.

## Establecer un Tratamiento Especial y Diferenciado significativo

Está claro que un trato igual para todos en el comercio agrario dejará aún más atrás a los países en desarrollo y amenazará el medio de vida de los pobres en los países del Sur. Para conseguir un terreno de juego equilibrado se necesitan disposiciones efectivas para un Tratamiento Especial y Diferenciado, que incluyan los siguientes elementos:

- Menores compromisos de reducción para los países en desarrollo en los tres pilares: ayudas nacionales, competencia en la exportación y (especialmente) acceso a los mercados; el principal instrumento político a disposición de los países en desarrollo.
- Que los Países Menos Adelantados se mantengan libres de compromisos de reducción.
- Que el calendario de aplicación de los compromisos de reducción no se base en la negociación política y en plazos arbitrarios, sino en indicadores de desarrollo.
- Que el acceso a los mercados bajo los cupos con tipos arancelarios se destine de manera preferencial a los países en desarrollo.
- Una renovada "Decisión sobre Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma sobre los Países Menos Adelantados y los Importadores Netos de Alimentos". La Decisión renovada debe ser legalmente vinculante e ir acompañada de la creación de un fondo rotatorio situado bajo los auspicios de la FAO. Este fondo se usará para compensar a los países en desarrollo que se vean afectados negativamente por cualquier encarecimiento de su factura por importación de alimentos, que vaya asociado a la liberalización realizada bajo el AsA.
- Modificar las normas para el uso de los impuestos compensatorios o las salvaguardas, a fin de abordar las restricciones administrativas específicas que tienen que afrontar los países en desarrollo.

## Flexibilidad para conseguir los objetivos de seguridad alimentaria

Los países en desarrollo necesitan más flexibilidad para conseguir sus objetivos de seguridad alimentaria. Con esta finalidad se debe introducir en el Acuerdo sobre Agricultura una caja de desarrollo que tenga al menos los siguientes elementos y características:

### **Sobre acceso a los mercados**

- Las cosechas de los países en desarrollo básicas para la seguridad alimentaria deben quedar exentas de reducciones arancelarias;
- Derecho a renegociar los aranceles sobre cosechas básicas para la seguridad alimentaria que en la Ronda Uruguay se fijaron a niveles demasiado bajos;
- Acceso para todos los países en desarrollo a un nuevo Mecanismo Especial de Salvaguarda que dé respuesta a las oleadas en las importaciones.

### **Sobre ayudas nacionales**

- Todas las medidas que tomen los países en desarrollo como ayuda a la seguridad alimentaria, el desarrollo rural, el empleo rural y el alivio de la pobreza deben quedar exentas de compromisos de reducción.
- Debe ampliarse el artículo 6.2 del AsA, que proporciona cierta flexibilidad en este terreno, para que incluya:
  - ayudas para los agricultores de renta baja y pocos recursos;
  - medidas de apoyo a la producción nacional de cosechas básicas;
  - los costes del transporte de las cosechas básicas para la seguridad alimentaria desde las zonas excedentarias del país a las deficitarias.
- Se debe permitir que las ayudas excedan los niveles de mínimos existentes, siempre que su objetivo sea la seguridad alimentaria.

## Mejorar las condiciones de acceso a los mercados para los productos de los países en desarrollo

Las negociaciones deben permitir a los países en desarrollo asegurarse una participación en el comercio agrario acorde con sus necesidades de desarrollo. Las áreas prioritarias son los productos de interés para los países en desarrollo afectados por picos arancelarios y aranceles escalonados. Las barreras no arancelarias tales como las normas sanitarias y fitosanitarias, las barreras técnicas al comercio o las normas de origen no deben diseñarse o emplearse de manera que impidan el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo.

Otras reformas clave, además del proceso de negociación de la OMC, son:

Resolver la crisis de las materias primas que afecta a muchos países en desarrollo y agricultores, reintroduciendo mecanismos internacionales para hacer frente a las crisis crónicas de exceso de oferta.

- Abordar los problemas que la excesiva concentración corporativa en el sector agrario causa a los agricultores, tanto en los países desarrollados y como en los países en desarrollo. Las autoridades encargadas de la competencia en los países de origen de las principales empresas agroindustriales deben reforzar el control de, y las sanciones a, monopolios, cárteles y otras prácticas que van en contra de la competencia en el sector de la alimentación.
- Mejorar las políticas nacionales para hacer frente a las desigualdades en el acceso a recursos productivos tales como la tierra, el crédito y las infraestructuras.

## Notas

<sup>1</sup> En los países en desarrollo hay 1.300 millones de agricultores, pero si se incluyen todas aquellas personas que dependen de ellos, hay 2.500 millones de personas para las que la agricultura es su principal fuente de ingresos.

<sup>2</sup> FAOSTAT 2000 sobre población agraria y el total de la fuerza laboral.

<sup>3</sup> En la terminología de la OMC, los subsidios se identifican mediante “cajas” a las que se dan diferentes colores dependiendo de cuánto distorsionan los flujos comerciales: desde verde (los que menos distorsionan) a ámbar (los que más distorsionan). Para más detalles, ver el Glosario.

<sup>4</sup> Estadísticas de la FAO para la Cumbre Mundial de Alimentos.

<sup>5</sup> FMI. 2002. Acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados. Temas seleccionados.

<sup>6</sup> FAO 2002. Documentos de la FAO sobre temas seleccionados con respecto a las negociaciones de la OMC sobre agricultura. p.30.

<sup>7</sup> Declaración de la Cumbre Mundial de Alimentos: cinco años después. Junio de 2002, FAO, Roma.

<sup>8</sup> Tickell, S. (2002) ‘Pobreza en tu taza: la verdad sobre el negocio del café’, Oxford: Oxfam Internacional [www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com) (última revisión, noviembre de 2002). Raworth, K. (2002) ‘El gran timo europeo del azúcar’, Oxford: Oxfam Internacional [www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com) (última revisión, noviembre de 2002). Watkins, K. (2002) ‘Cultivating Poverty: the Impact of US Cotton Subsidies on Africa’, Oxford: Oxfam Internacional [www.oxfam.org/eng/pdfs/pp020925\\_cotton.pdf](http://www.oxfam.org/eng/pdfs/pp020925_cotton.pdf) (última revisión, noviembre de 2002).

<sup>9</sup> Watkins, K. (2002) ‘Cambiar las reglas’, Oxford: Oxfam Internacional [www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com) (última revisión, noviembre de 2002).

<sup>10</sup> Definido por la velocidad y la profundidad de las reformas para liberalizar las importaciones en los 90. Fuente: Watkins, K. (2002) ‘Cambiar las reglas’, Oxford: Oxfam Internacional [www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com) (última revisión, noviembre de 2002).

<sup>11</sup> Watkins, K. (2002) ‘Cambiar las reglas’, Oxford: Oxfam Internacional [www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com) (última revisión, noviembre de 2002).

<sup>12</sup> FAO (2002) ‘Agricultura, Comercio y Seguridad Alimentaria, estudios de caso por países.

<sup>13</sup> Watkins, K. (2002) ‘Cambiar las reglas’, Oxford: Oxfam Internacional [www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com) (última revisión, noviembre de 2002).

<sup>14</sup> Lawson, M. (2002) ‘Death on the Doorstep of the Summit’, Oxford: Oxfam Internacional [www.oxfam.org/eng/pdfs/pr020829\\_doorstep.pdf](http://www.oxfam.org/eng/pdfs/pr020829_doorstep.pdf) (última revisión, noviembre de 2002).

---

<sup>15</sup> Fuentes: Oxfam Internacional. 2002. Rice dumping in Haiti and the Development Box Proposal; Jean Marie Robert Chery. 2001. Etude de l'impact de la libéralisation commerciale dans le secteur rizicole. Estudio producido por Oxfam Gran Bretaña.

<sup>16</sup> Riz et Politiques Commerciales au Senegal. Memorandum escrito por El Hadji Alioune Diouf para Oxfam Internacional en 2002; y FAO (2002) 'Agricultura, Comercio y Seguridad Alimentaria, estudios de caso por países p.285.

<sup>17</sup> UNCTAD (2002) 'Informe sobre Países Menos Adelantados 2002' p.250 [www.unctad.org/en/pub/ps1ldc02.en.htm](http://www.unctad.org/en/pub/ps1ldc02.en.htm) (última revisión noviembre de 2002).

<sup>18</sup> Comparación de datos sobre liberalización comercial del informe sobre comercio y datos de la FAO de El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo, 2001, p.3.

<sup>19</sup> FAO (2002) 'Agricultura, Comercio y Seguridad Alimentaria', capítulo 1; y FAO (2002) 'Documentos de la FAO sobre temas seleccionados con respecto a las negociaciones de la OMC sobre agricultura' p.13-17.

<sup>20</sup> FAO (2002) 'Documentos de la FAO sobre temas seleccionados con respecto a las negociaciones de la OMC sobre agricultura' p.87.

<sup>21</sup> Nota interna escrita por Tim Rice de Action Aid, sobre la base de estadísticas de la OCDE y una investigación de Action Aid sobre la Decisión de Marrakech.

<sup>22</sup> Durante la Ronda Uruguay, los miembros se comprometieron a proteger a los países importadores netos de alimentos del encarecimiento de los precios mundiales, que se esperaba como resultado de la liberalización.

<sup>23</sup> OMC (2002), Estadísticas sobre Comercio Internacional 2002; and UNCTAD (1999) 'Barreras Comerciales a la Agricultura, Negociaciones Comerciales e Intereses de los Países en Desarrollo' TD9X/RT.1/8.

<sup>24</sup> Los precios reales de las materias primas diferentes del petróleo, descendieron en un 50% entre 1980 y 2002. UNCTAD. 2002. Escapar de la trampa de la pobreza. p.138.

<sup>25</sup> Banco Mundial (2001), Previsiones Económicas Mundiales p. 22. Los países Quad son Japón, la UE, EE.UU. y Canadá.

<sup>26</sup> Presupuesto 2001, página web de la DG de AG.

<sup>27</sup> Raworth, K. (2002) 'El gran timo europeo del azúcar', Oxford: Oxfam Internacional [www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com) (última revisión, noviembre de 2002).

<sup>28</sup> Hazeleger, B. (2001) *EU sugar policy, assessment of current impact and future reform*, Holanda: Agrapen.

<sup>29</sup> Fuentes: Hazeleger (2001) y Oxfam Internacional (2002).

- 
- <sup>30</sup> Raworth, K. (2002) 'El gran timo europeo del azúcar', Oxford: Oxfam Internacional [www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com) (última revisión, noviembre de 2002).
- <sup>31</sup> WFP (Mayo de 2001) The Food Aid Monitor – 2000 Food Aid Flows, Roma.
- <sup>32</sup> El Artículo 10 del AsA establece una serie de condiciones, que incluyen evitar la ayuda ligada, alto grado de concesionalidad y respeto de los principios de la FAO sobre donación de excedentes y obligaciones consultivas de la FAO. La ayuda alimentaria también se menciona en la Decisión de Marrakech.
- <sup>33</sup> Majda Petschen (Secretariado de la OMC). Les filets de sécurité du revenu agricole dans le cadre de l'accord sur l'agriculture. Intervención ante el Club Demeter. París, 3 de julio de 2001.
- <sup>34</sup> Ver el Artículo IV del GATT. Los costes de producción sólo se tienen en cuenta para evaluar el dúpung, si el producto no se vende en el mercado nacional.
- <sup>35</sup> Watkins, K. (2002) 'Cambiar las reglas', Oxford: Oxfam Internacional [www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com) (última revisión, noviembre de 2002).
- <sup>36</sup> Godfrey, C. (2002) 'Stop the dumping! How EU agricultural subsidies are damaging livelihoods in the developing world', Oxford: Oxfam.
- <sup>37</sup> Watkins, K. (2002) 'Cambiar las reglas', Oxford: Oxfam Internacional [www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com) (última revisión, noviembre de 2002).
- <sup>38</sup> OMC 2002, Estadísticas sobre Comercio Internacional; y base de datos de estadísticas de la FAO (FAOSTAT agricultura).
- <sup>39</sup> Las salvaguardas especiales sólo se pueden utilizar sobre productos que tenían aranceles. Por otra parte, sólo 39 miembros de la OMC se han reservado en la actualidad el derecho de hacer uso de esta medida.
- <sup>40</sup> Stevens, C. (2002), Extending Special and Differential Treatment (SDT) in Agriculture for Developing Countries. Documento de Discusión No.1, presentado en la Mesa Redonda de la FAO, Ginebra, 1 de febrero de 2002.
- <sup>41</sup> Priyadarshi, S, (2002) 'Reforming Global Trade in Agriculture: a developing country perspective', Carnegie Endowment for International Peace: Trade, Environment and Development, Issue 2.
- <sup>42</sup> Watkins, K. (2002) 'Cultivating Poverty: the Impact of US Cotton Subsidies on Africa', Oxford: Oxfam Internacional [www.oxfam.org/eng/pdfs/pp020925\\_cotton.pdf](http://www.oxfam.org/eng/pdfs/pp020925_cotton.pdf) (última revisión noviembre de 2002).
- <sup>43</sup> En la Ronda Uruguay los miembros fijaron sus aranceles en los llamados 'topes arancelarios', lo que proporcionaba la base para los compromisos de reducción. Los topes arancelarios son los aranceles máximos que pueden

---

aplicar los países; en la práctica gravan a menudo tipos más bajos: los aranceles aplicados.

<sup>44</sup> El Grupo de Cairns está formado por Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Nueva Zelanda, Paraguay, Suráfrica, Tailandia y Uruguay.

<sup>45</sup> Puntos de la Comisión para la reunión del Comité sobre Agricultura (2-5 de septiembre de 2002).

<sup>46</sup> Puntos de la Comisión para la reunión del Comité sobre Agricultura (2-5 de septiembre de 2002).

<sup>47</sup> Propuesta hecha el 12 de septiembre de 2002.

<sup>48</sup> OMC (2001) 'Declaración Ministerial', Doha, WT/MIN(01)/DECW/1.

© Oxfam International, noviembre de 2002

Este documento ha sido elaborado por Céline Charvériat y Rian Fokker. Oxfam agradece la ayuda de Sophia Murphy, Duncan Green, Luisa Bernal, Penny Fowler, Tom Lines, Jeff Atkinson e Izzy Birch en su producción. . Forma parte de una serie de documentos escritos para aportar información a un debate público sobre cuestiones de política de desarrollo y humanitaria. El texto puede utilizarse libremente para campañas, educación e investigación, siempre que se mantenga en su totalidad la fuente.

Para más información, por favor contactar con:  
[advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**Oxfam Internacional** es una confederación de 12 agencias de desarrollo que trabaja en 120 países de todo el mundo en desarrollo: Oxfam América, Oxfam Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Community Aid Abroad (Australia), Oxfam Gran Bretaña, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Novib Oxfam Holanda, Oxfam Nueva Zelanda, Oxfam Quebec y Oxfam Alemania.

Para más información, póngase en contacto con cualquiera de las agencias siguientes:

**OI Advocacy Office**, 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036 Tel: 1.202.496.1170, E-mail: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org), [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

**OI Office in Brussels**, 60 rue des Quatre Vents, Brussels, B1080 Tel: 322.501.6761

**OI Office in Geneva**, 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Tel: 41.22.321.2371

**OI Office in New York**, 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017 Tel: 1.212.687.2091

#### **Oxfam Alemania**

Greifswalder Str. 33a  
10405 Berlin, Germany  
Tel: 49.30.428.50621  
E-mail: [info@oxfam.de](mailto:info@oxfam.de)  
[www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)

#### **Oxfam América**

26 West St.  
Boston, MA 02111-1206  
Tel: 1.617.482.1211  
E-mail: [info@oxfamamerica.org](mailto:info@oxfamamerica.org)  
[www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)

#### **Oxfam en Bélgica**

Rue des Quatre Vents 60  
1080 Burxelles, Belgium  
Tel: 32.2.501.6700  
E-mail: [oxfamsol@oxfamsol.be](mailto:oxfamsol@oxfamsol.be)  
[www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be)

#### **Oxfam Canadá**

Suite 300-294 Albert St.  
Ottawa, Ontario, Canada K1P 6E6  
Tel: 1.613.237.5236  
E-mail: [enquire@oxfam.ca](mailto:enquire@oxfam.ca)  
[www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca)

#### **Oxfam Community Aid Abroad**

National & Victorian Offices  
156 George St. (Corner Webb Street)  
Fitzroy, Victoria, Australia 3065  
Tel: 61.3.9289.9444  
E-mail: [enquire@caa.org.au](mailto:enquire@caa.org.au)  
[www.caa.org.au](http://www.caa.org.au)

#### **Oxfam Hong Kong**

17/F, China United Centre  
28 Marble Road, North Point  
Hong Kong  
Tel: 852.2520.2525  
E-Mail: [info@oxfam.org.hk](mailto:info@oxfam.org.hk)  
[www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk)

#### **Oxfam GB**

274 Banbury Road, Oxford  
England OX2 7DZ  
Tel: 44.1865.311.311  
E-mail: [oxfam@oxfam.org.uk](mailto:oxfam@oxfam.org.uk)  
[www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)

#### **Oxfam Quebec**

2330 rue Notre-Dame Ouest  
Bureau 200, Montreal, Quebec  
Canada H3J 2Y2  
Tel: 1.514.937.1614 [www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca)  
E-mail: [info@oxfam.qc.ca](mailto:info@oxfam.qc.ca)

#### **Oxfam Nueva Zelanda**

Level 1, 62 Aitken Terrace  
Kingsland, Auckland  
New Zealand  
PO Box for all Mail: PO Box 68 357  
Auckland 1032  
New Zealand  
Tel: 64.9.355.6500  
E-mail: [oxfam@oxfam.org.nz](mailto:oxfam@oxfam.org.nz)  
[www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz)

#### **Oxfam Irlanda**

9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland  
353.1.672.7662 (ph)  
E-mail: [oxireland@oxfam.ie](mailto:oxireland@oxfam.ie)  
52-54 Dublin Road,  
Belfast BT2 7HN  
Tel: 44.289.0023.0220  
E-mail: [oxfam@oxfamni.org.uk](mailto:oxfam@oxfamni.org.uk)  
[www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org)

#### **Intermón Oxfam**

Roger de Lluria 15  
08010, Barcelona, Spain  
Tel: 34.93.482.0700  
E-mail: [intermon@intermon.org](mailto:intermon@intermon.org)

#### **Novib**

Mauritskade 9  
2514 HD. The Hague, The Netherlands  
Tel: 31.70.342.1621  
E-mail: [info@novib.nl](mailto:info@novib.nl)

www.intermon.org

[www.novib.nl](http://www.novib.nl)