



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES
INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Banco Centroamericano
de Integración Económica

II SEMINARIO - TALLER "NEGOCIACIONES INTERNACIONALES SOBRE AGRICULTURA

ALADI - BID/INTAL - IICA - BCIE

BUENOS AIRES, ARGENTINA
22-24 DE MAYO DE 2001

**SITUACIÓN Y PERSPECTIVA DE LAS NEGOCIACIONES
DE LA OMC EN AGRICULTURA:
LA VISIÓN DEL GRUPO CAIRNS**

SHARYN MINAHAN

Representante de Australia en Argentina - Grupo Cairns



**"Situación y perspectiva de las negociaciones
de la O.M.C. en agricultura:
La visión del Grupo Cairns"**

**Discurso de la Embajadora de Australia
en la República Argentina
Da. Sharyn Minahan**

**Buenos Aires
23 de mayo de 2001**

Introducción

Es para mí un gran placer tener esta oportunidad de hablarles acerca de las expectativas del Grupo Cairns para las negociaciones sobre agricultura de la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.). Estas negociaciones son de fundamental importancia para las comunidades rurales de todo el mundo, incluyendo en la Argentina y en otros países en desarrollo. Hoy quiero esbozar la perspectiva del Grupo Cairns respecto de la situación actual del comercio agrícola, las oportunidades que brindan las negociaciones de la O.M.C., y nuestra visión del papel vital que pueden desempeñar los países en desarrollo en las negociaciones.

El Grupo Cairns

Como sabrán ustedes, el Grupo Cairns, presidido por Australia, incluye varios países miembros de ALADI: nuestro anfitrión de hoy, la Argentina, y también Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay. Los otros miembros del Grupo están en Centroamérica, la región Asia-Pacífico y África. El Grupo tiene tres países miembros desarrollados, y en el último año ha ampliado la cantidad de países miembros en desarrollo a quince, con el ingreso de Guatemala, Bolivia y Costa Rica. En conjunto, generamos un tercio de las exportaciones agrícolas mundiales.

Somos un grupo diverso de países con un interés común primordial: la reforma fundamental de los mercados agrícolas internacionales. A nivel individual, los miembros del Grupo tienen muy poca influencia en la O.M.C. Juntos, nos hemos convertido en la tercera fuerza de las negociaciones. Fue el Grupo Cairns que en 1986 colocó en la agenda multilateral de comercio el tema de la agricultura, y lo ha mantenido allí desde entonces. Desde el principio, los miembros latinoamericanos del Grupo han desempeñado un papel fundamental en la elaboración y postulación de las aspiraciones del Grupo.

La situación actual de la agricultura

A fin de explicar la visión del Grupo Cairns, debo comenzar estableciendo el marco: la situación actual del sistema agrícola internacional.

En términos sencillos, la agricultura es el sector más distorsionado del comercio internacional:

- la protección de los países desarrollados contra las importaciones agrícolas es cinco veces mayor que la protección contra las importaciones de manufacturas
- los subsidios a la exportación -que hace tiempo fueron eliminados en otros rubros comerciales- siguen empleándose en agricultura
- la ayuda interna a la agricultura es enorme y está en aumento, habiendo alcanzado un nivel de 360 mil millones de dólares en la O.C.D.E. en 1999. La proporción de ayuda gubernamental dentro de los ingresos rurales ha subido a niveles que no se veían desde el comienzo de la Ronda Uruguay.

Estas distorsiones en el comercio agrícola son generadas en gran parte por las políticas agrícolas de Europa, Estados Unidos y Japón.

Las políticas agrícolas de estos países ricos han perjudicado gravemente los medios de sustento de los sectores rurales de otros países. Las barreras comerciales, los subsidios a la exportación y la ayuda interna han constituido una combinación insidiosa que ha estimulado la sobreproducción. El exceso es vendido a precios de *dumping* en los mercados mundiales, bajando los precios para los productores más eficientes y limitando el acceso a los mercados. No son sólo los exportadores agrícolas quienes padecen esta situación. Las importaciones a precio de *dumping* también dejan fuera de carrera a los productores rurales locales que producen para el mercado interno.

Este problema adquiere mayor dimensión para los países en desarrollo, porque el crecimiento económico de éstos depende de la fortaleza de sus sectores agrícolas. La agricultura genera un promedio de 70 por ciento del empleo y 30 por ciento de la producción en los países en desarrollo. En muchos países, tiene además la capacidad de realizar un aporte significativo a los ingresos de divisas, así como de suministrar a la economía en general insumos imprescindibles y un necesario incentivo para la demanda. El actual desequilibrio en las reglas comerciales internacionales niega a los países en desarrollo la posibilidad de producir de acuerdo a su ventaja relativa, y de alcanzar mediante el comercio un crecimiento sustentable y mejores niveles de vida.

Numerosos trabajos de investigación han reconocido la importancia de la reforma del comercio agrícola para el futuro de los países en desarrollo. Entre ellos se cuentan informes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Comité Económico y Social de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la FAO.

En vista de las actuales distorsiones en el comercio agrícola, el Grupo Cairns tiene un plan para la reforma fundamental y a largo plazo del comercio agrícola: apertura de mercados, eliminación de los subsidios a la exportación, y eliminación de la ayuda interna desleal a la agricultura. Creemos que el logro de estas metas fortalecerá el sistema comercial mundial y reforzará las garantías de equidad para los productores rurales no sólo de los países del Grupo Cairns, sino de todos los países en desarrollo.

El estado actual de las negociaciones

Permítanme pasar ahora a las negociaciones de la O.M.C. Al concluir la Ronda Uruguay en 1995, tras cuarenta y siete años de desarrollo del sistema de comercio, aplicamos reglas justas e internacionalmente aceptadas a la agricultura. El Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay estableció reglas más fuertes, y más operativamente eficaces, para regir el comercio agrícola. Esto ha sido importante al dotar a los países de un ambiente comercial más previsible y estable que el anteriormente existente.

Lamentablemente, sin embargo, los niveles de ayuda en el sistema de comercio agrícola internacional se hallan hoy en aumento, y aún tenemos mucho camino por recorrer para mejorar el Acuerdo sobre Agricultura.

La oportunidad de revertir esta situación se ha presentado con la nueva ronda de negociaciones comerciales agrícolas de la O.M.C., que comenzó en marzo de 2000. El mandato para la celebración de negociaciones sectoriales sobre agricultura en la O.M.C. se halla en el Artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura, que llama a realizar "reformas sustanciales y progresivas". Hipotéticamente entonces, estas negociaciones

pueden celebrarse con independencia de otras negociaciones comerciales internacionales. En la práctica, sin embargo, el avance de las negociaciones se ve influido por los acontecimientos en el marco más general de la O.M.C. Una cuestión que se discute en particular es si habrá de lanzarse una nueva ronda amplia de negociaciones, abarcando diversas áreas.

El Grupo Cairns tiene la esperanza de que la Conferencia Ministerial de la O.M.C., a celebrarse en Katar en noviembre, lance una nueva ronda amplia de negociaciones comerciales. Esto generaría el marco necesario para permitir las concesiones mutuas requeridas a fin de alentar a todos los países a adoptar una reforma comercial sustancial. Pero, sea cual fuere el desenlace en Katar, el Grupo Cairns trabajará para lograr resultados en las actuales negociaciones bajo mandato de la O.M.C.

La primera etapa de las negociaciones bajo mandato, que concluyó en marzo de 2001, fue buena. Hasta ahora, 125 de los 140 miembros de la O.M.C., incluidos algunos representados hoy aquí, elaboraron 44 propuestas de negociación sobre reforma del comercio agrícola, abarcando toda la gama de cuestiones específicas.

En la segunda etapa de las negociaciones sobre agricultura, de marzo de 2001 a marzo de 2002, los negociadores examinarán con mayor detenimiento las propuestas. Deliberarán acerca de reglas detalladas para la implementación de la reforma, de manera de poder, en última instancia, iniciar el "regateo" que hará falta para alcanzar un acuerdo por consenso.

El Grupo Cairns ha presentado en las negociaciones cuatro propuestas ambiciosas y de amplio alcance. Estas están dirigidas a:

- la eliminación de los subsidios a la exportación;
- reducciones importantes en todas las formas de ayuda interna que distorsionen los mercados;
- recortes profundos de todos los aranceles, incluyendo los "picos arancelarios" y las escalas arancelarias; y
- disciplinas más estrictas para las restricciones e impuestos que afectan las exportaciones.

Mediante estas propuestas, hemos recalcado ante todos los miembros de la O.M.C. la seriedad de nuestra intención de liberalizar el comercio agrícola. Otras propuestas presentadas van desde las de países con ambiciosos objetivos de reforma, como Estados Unidos, Egipto, y varios países en desarrollo, hasta el enfoque sumamente proteccionista de Japón, Corea y Noruega.

La negociación de una reforma fundamental de la ayuda y la protección será difícil, y no nos hacemos ilusiones respecto de la magnitud de la tarea. Sólo hace seis años que el comercio agrícola fue puesto por primera vez bajo las reglas del sistema de comercio internacional. La situación actual del comercio agrícola refleja algunas posturas políticas intransigentes.

No obstante, las posturas asumidas en el año 2000 son coherentes respecto de los enfoques adoptados por países diversos en las negociaciones sobre agricultura en la Ronda Uruguay, en la cual, sin embargo, se lograron reformas importantes. Además, en esta ocasión Estados Unidos también ha asumido un papel de liderazgo en el reclamo de reformas, la Unión Europea ha señalado al menos la disposición de

negociar constructivamente, y el Grupo Cairns no sólo es más grande, sino que está mejor coordinado que nunca.

Papel de los países en desarrollo

Lo más significativo es que los países en desarrollo no miembros del Grupo Cairns han cobrado cada vez mayor conciencia de la importancia vital de la reforma del comercio agrícola para su bienestar y desarrollo. Han participado estrechamente en las negociaciones. El mantenimiento de esta participación es fundamental para cualquier desenlace.

Uno de los principales enseñanzas del fallido intento de lanzar una nueva ronda de negociaciones comerciales mundiales en Seattle en 1999 fue que el marco para una mayor liberalización debe tener en cuenta las necesidades particulares de los países en desarrollo. Debe apoyar su crecimiento económico. El hecho es que la mayoría de los miembros de la O.M.C. son países en desarrollo, incluidos los 45 miembros nuevos que han ingresado desde el comienzo de la Ronda Uruguay.

El Grupo Cairns se está esforzando por fortalecer su diálogo con países en desarrollo no miembros del Grupo. Tenemos gran interés en difundir entre los países en desarrollo los beneficios a largo plazo que representa para ellos una reforma mundial en agricultura. También queremos asegurar que sus inquietudes acerca de los costos de ajuste a corto plazo de la reforma y sus principales metas no comerciales, tales como la seguridad alimentaria, sean apropiadamente tratadas en estas negociaciones.

Algunos países que quieren retardar o detener la agenda de reforma han sostenido que dicha agenda sólo beneficiaría al Grupo Cairns. Un ejemplo que a menudo se saca a relucir es que la eliminación de los subsidios a la exportación aumentaría las dificultades de seguridad alimentaria de los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos.

Esto claramente no es así, y un documento reciente acerca de las negociaciones elaborado por el MERCOSUR, junto con Chile, Bolivia y Costa Rica, explica someramente por qué. Para los países en desarrollo, la producción interna de alimentos es, en potencia, el elemento central de su estrategia de seguridad alimentaria. Pero deben enfrentarse a subsidios a la exportación que socavan su producción interna al deprimir los precios mundiales, a la competencia desleal en los mercados extranjeros y locales, y a la volatilidad de los mercados mundiales. La dependencia de las importaciones artificialmente inducida no es una estrategia de seguridad alimentaria sustentable, dado que genera riesgos de balanza de pagos, y lleva a un crecimiento económico más lento en los países en desarrollo que se ven impedidos de aprovechar su ventaja relativa.

Esta visión es corroborada por el hecho de que el objetivo de eliminar los subsidios a la exportación ha recibido un apoyo internacional contundente. Esto incluye el apoyo del foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y de grupos de países en desarrollo, entre ellos el Grupo de los 15 y el Grupo de los 77, y de los países que participan en las negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.

Los países que se oponen a la reforma están empleando en las negociaciones una táctica más amplia y que representa un mayor peligro potencial, que es el así llamado "enfoque de la multifuncionalidad". El enfoque de la multifuncionalidad pretende defender los altos niveles de ayuda y protección en países ricos con el argumento de

que "la producción agrícola comprende inseparablemente algunos importantes beneficios no comercializados, tales como la preservación del medio ambiente y de los estilos de vida rurales". La lista de cuestiones no comerciales que están siendo usadas para justificar posturas contrarias a la reforma se está ampliando, con la incorporación del bienestar animal, la seguridad alimentaria, y otras.

Algunos países opuestos a la reforma están sugiriendo que las flexibilidades otorgadas para las cuestiones no comerciales en los países en desarrollo serán proporcionales a las flexibilidades logradas para la multifuncionalidad y otros aspectos no comerciales en los países ricos. Por consiguiente, si los países en desarrollo quieren que sus necesidades sean satisfechas, deben apoyar también el enfoque de la multifuncionalidad en su aplicación a países ricos con altos niveles de proteccionismo. Además, argumentan que el Grupo Cairns:

- no apoya el reconocimiento de las cuestiones no comerciales,
- y, en consecuencia, no apoyará un trato especial y diferencial para las cuestiones no comerciales planteadas por países en desarrollo.

Esto es absolutamente falso.

Con respecto a la primera afirmación, según la cual al Grupo Cairns no le interesan las cuestiones no comerciales:

Todos los países integrantes del Grupo Cairns tienen importantes inquietudes no comerciales. En el caso de Australia, por tratarse de un país seco y de tamaño continental, nos enfrentamos a grandes desafíos para la preservación de nuestros suelos y cursos de agua y el sostenimiento de la diversidad biológica. Y, como sociedad cada vez más urbanizada, también se nos presenta el desafío de preservar la viabilidad de las comunidades regionales, rurales y remotas.

Sin embargo, no apoyamos el "enfoque de la multifuncionalidad" respecto de las cuestiones no comerciales, si esto significa que los países ricos van a exigir altísimos niveles de ayuda y protección para encarar sus inquietudes no comerciales. No podemos apoyar ese enfoque, existiendo una variedad de políticas disponibles que -sin contrariar la liberalización comercial- pueden lograr los objetivos no comerciales deseados.

La mayoría de los países que sostienen la multifuncionalidad siguen rehusándose a reconocer estas alternativas. No obstante, la Unión Europea ha empezado a reconocer la existencia de políticas posibles que no distorsionan innecesariamente los mercados. En su propuesta amplia, la U.E. afirmó que las medidas para tratar las cuestiones no comerciales deben ser específicas, transparentes e implementadas en formas que no distorsionen más que mínimamente el comercio. La O.C.D.E., que ha estado trabajando sobre el tema de la multifuncionalidad, se está inclinando ahora hacia la conclusión de que, si bien las inquietudes no comerciales son muy legítimas, no justifican niveles amplios de protección y ayuda.

En segundo lugar, los "amigos de la multifuncionalidad" sostienen que, dado que no apoyamos el enfoque de la multifuncionalidad, no apoyamos la flexibilidad para las cuestiones no comerciales en los países en desarrollo. Evidentemente, esta inferencia no es válida.

El reclamo de trato especial y diferencial en relación con la multifuncionalidad por parte de los países en desarrollo es mucho más legítimo que el de los países ricos.

En la escala de prioridades internacionales, no puede compararse la urgencia de la desnutrición de los sectores rurales pobres en los países en desarrollo con el mantenimiento de los estilos de vida rurales en Francia. La seguridad alimentaria en América Latina o en África no es lo mismo que la seguridad alimentaria en un país rico como Japón.

Además, si se permite a los países ricos mantener su protección agrícola por motivos multifuncionales, es precisamente en ese caso que los países más pobres se verán en dificultades aún mayores para resolver sus propias cuestiones tanto no comerciales como comerciales.

Los elevados niveles de protección y ayuda en los países ricos socava la capacidad de los países pobres para resolver las cuestiones no comerciales. Las políticas aplicadas por Japón para sostener su autosuficiencia en arroz es uno de los principales motivos por los que el mercado internacional de arroz es tan exiguo, y los productores rurales de los países en desarrollo, la producción de alimentos y los ingresos rurales se han visto perjudicados por ello. Malí, por ejemplo, pide en su propuesta la liberalización de las exportaciones de arroz, que son vitales para la viabilidad de su comunidad rural y su seguridad alimentaria.

La Argentina ha resumido este tema en su reciente presentación ante la O.M.C.: las inquietudes no comerciales de los países en desarrollo se refieren en última instancia al bienestar humano. Algunos de estos graves problemas sólo pueden resolverse mediante la eliminación de las distorsiones que afectan el comercio agrícola.

El Grupo Cairns opina que su enfoque ayudará a los países de dos maneras:

- Queremos reducir las disparidades en las barreras de mercado y niveles de ayuda en todo el mundo, y ayudar a asegurar que los productores rurales y las industrias de procesamiento compitan entre sí en base a la productividad y la habilidad. El blanco de nuestra campaña liberalizadora es la insidiosa combinación de subsidios a la exportación, ayuda interna y restricciones al acceso a los mercados que rige en unos pocos grandes países de la O.C.D.E.
- Queremos flexibilidad para las políticas legítimas que emplean los países en desarrollo para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

En vista de ello, instamos a los países en desarrollo, incluidos los integrantes de ALADI, a continuar sus esfuerzos en estas negociaciones y a no dejarse tentar por las posturas que no tienen en cuenta sus intereses a largo plazo.

Palabras finales

Para concluir:

- Sigue habiendo demasiadas distorsiones en los mercados mundiales de agricultura, demasiados subsidios y demasiadas barreras que impiden un verdadero acceso a los mercados, que discriminan contra los productores de otros países en que la agricultura cumple una función fundamental.
- Para el Grupo Cairns, y para los países en desarrollo más allá del Grupo, las negociaciones brindan la posibilidad de lograr un mejor crecimiento a través del

comercio de productos en los cuales podrían tener una ventaja relativa si las condiciones del comercio estuviesen menos distorsionadas.

- El Grupo Cairns está unido en pos de su meta, y está desempeñando un papel de liderazgo en las negociaciones sobre agricultura con el fin de alcanzar esa
- meta de reforma.
- Creemos que sirve el interés de los países en desarrollo sumarse a nosotros en la búsqueda de la reforma del comercio agrícola, y lograr que sus necesidades especiales sean satisfechas en formas eficaces, de modo tal que puedan participar más plenamente en la creciente prosperidad de la economía mundial.