

CUADERNOS

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

**NEGOCIACIONES SOBRE
AGRICULTURA EN LA
RONDA URUGUAY:
LA INFLUENCIA DEL GRUPO CAIRNS**

Elsa MARINUCCI

Rosario, julio-septiembre 2009 N° 97

CERIR



ARGENTINA

“CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA”

ISSN 0326-7806

DIRECTOR: Dr. Alfredo Bruno BOLOGNA
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

CONSEJO DE REDACCION: Master Anabella Busso (CONICET)
Dra. Miryam Colacrai (CONICET)
Dra. Gladys Lechini de Álvarez (CONICET)
Lic. Gustavo Marini (U.N.R.)

CONSEJO ASESOR:

- Prof. Celestino del Arenal**
Universidad Complutense de Madrid (España)
- Prof. Juan Gabriel Tokatlian**
Universidad de San Andrés (Argentina)
- Prof. Jack Child**
Prof. American University. Washington (EE.UU.)
- Prof. Eduardo Ferrero Costa**
Docente y Ex Embajador en la O.E.A. y EE.UU. (Perú)
- Prof. Héctor Gros Espiell**
Ex Canciller y Embajador en Francia (Uruguay)
- Prof. Helio Jaguaribe**
Decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales (Brasil)
- Prof. Carlos Juan Moneta**
Ex Secretario General del SELA (Argentina)
- Prof. Luciano Tomassini**
FLACSO (Chile)

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Exp. Nº 785300/09
Esta publicación cuenta con el sistema de referato de acuerdo a normas internacionales.
Indexada: Latindex Catálogo. Nivel I de excelencia
Publicación trimestral propiedad de Alfredo Bruno Bologna. (abologna@unr.edu.ar)
Canje: biblioteca-cerir@unr.edu.ar
Página web: www.cerir.com.ar

Traducciones: Laura Marsol
Edición: Lidia Gatti

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los Cuadernos.

ADDRESS OF CHANGE - CORRESPONDENCIA Y CANJE:
CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO
C.E.R.I.R.
San Juan 4290
2000 ROSARIO
REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-4201231

EDITORIAL

El **CERIR** es una institución sin fines de lucro dedicada al campo de la investigación y docencia en Relaciones Internacionales.

Iniciado como grupo de trabajo e investigación en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en 1985, el **CERIR** concreta su labor en un proyecto conjunto presentado al CONICET, que fue creciendo desde entonces hasta la actualidad, con la incorporación de investigadores y becarios. Los trabajos elaborados se conocen a través de la publicación periódica "Cuadernos de Política Exterior Argentina".

En 1992 por primera vez el **CERIR** diseña un Programa de Investigación cuyo objetivo es el seguimiento de la Política Exterior Argentina. Es entonces que se decide dentro del Programa, la publicación conjunta de la obra *"La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y Reflexiones al promediar su mandato"*, en 1994. En 1998 se publica *"La Política Exterior Argentina 1994/1997"* y en el 2001 el tomo III sobre *"La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?"*. En 2006 salió el Tomo IV que comprende dos volúmenes. El título de la obra es: *"La Política Exterior del gobierno de Kirchner"* editado conjuntamente con UNR Editora de la Universidad Nacional de Rosario.

Desde su origen, el grupo de investigación del **CERIR** transfería sus conocimientos en carreras de grado y post grado. En 1996 organiza dentro del ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) la *Maestría en Integración y Cooperación Internacional* de la UNR, con la presencia de graduados y becarios de los países miembros del MERCOSUR. En 1998 la Maestría se incorporó al programa ALFA-DEIMPIR (Desarrollo Económico e Institucional mediante Procesos de Integración Regional) de la Unión Europea.

Los "Cuadernos de Política Exterior Argentina" se encuentran abiertos a la participación de docentes e investigadores ajenos al **CERIR** que deseen presentar temas referidos a los proyectos de investigación mencionados.

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director del CERIR

Negociaciones sobre agricultura en la Ronda Uruguay: la influencia del Grupo Cairns*

Elsa Marinucci **

Resumen

Este artículo busca explicar la influencia que los países en desarrollo pueden adquirir en las negociaciones comerciales multilaterales cuando se agrupan en coaliciones. Para ello se toma como caso de análisis el Grupo Cairns y su actuación durante las negociaciones en la Ronda Uruguay. Dentro del ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales, los países en desarrollo históricamente se enfrentaron al problema del poder de negociación desigual, algo que les generó escasa posibilidad de incidir en el proceso negociador. Este trabajo tendrá en cuenta tanto las estrategias y las acciones de negociación que desplegaron los países de mayor peso comercial que distorsionaron el comercio agrícola mundial, como las posiciones y estrategias de los países en desarrollo actuando en defensa de sus intereses. Entre esas estrategias, la constitución de coaliciones como el Grupo Cairns les permitió superar la tradicional situación de estancamiento y adoptar una posición de negociación más ofensiva.

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

Negotiations on agriculture in the Uruguay Round: the influence of the Cairns Group*

Elsa Marinucci **

Abstract

This article deals with the influence that developing countries acquire in multilateral trade negotiations when they group in coalitions. Thus, we analyze the case of the Cairns Group and its performance during the negotiations in the Uruguay Round. Within the field of the multilateral trade negotiations, developing countries historically faced the problem of a weak bargaining power that generated a low possibility of influence in the negotiating process. This work takes into account the strategies and actions of negotiation of countries with a greater commercial weight which distorted world agricultural trade, as well as the positions and strategies of developing countries acting in defense of their interests. Among these strategies, the constitution of coalitions like the Cairns Group enabled them to overcome the traditional stalemate and adopt a more offensive negotiating position.

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

* Este trabajo forma parte de un proyecto aprobado por la Universidad Abierta Interamericana.

** Licenciada en Ciencia Política - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Maestranda en Integración y Cooperación Internacional, CERIR-CEI, UNR. Doctoranda en Relaciones Internacionales, UNR. E-mail de contacto: elsa@trans-modal.com.ar

ÍNDICE

Introducción	3
I. Parte primera: Las negociaciones durante la Ronda Uruguay	
I.1. Los intereses y los actores	8
I.2. Las posiciones	11
II. Parte segunda: El poder de negociación	
II.1. El poder de negociación de los países en desarrollo y la importancia de las Coaliciones	16
II.2. El Grupo Cairns y su influencia en las negociaciones	18
Reflexiones finales	22
Bibliografía	24

Introducción

Las negociaciones comerciales multilaterales sobre comercio agrícola que actualmente se llevan a cabo en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), habían sido realizadas hasta la creación de esta organización dentro del ámbito del GATT, el cual si bien funcionaba como un tratado cuyo objetivo era disciplinar el intercambio de bienes fomentando el libre comercio, había dejado a algunos de ellos -como bienes agrícolas y textiles-, dentro del contexto de extremo proteccionismo. En el caso particular de los productos agrícolas, el cúmulo de distorsiones y restricciones amparadas por el tratado alteraron desde aquellos momentos su comercialización internacional, generando importantes perjuicios económicos a los países productores más eficientes.

Si bien hoy la OMC tiene funciones mucho más amplias que el antiguo GATT y se ha expandido a nuevas áreas, persiste dentro de ella el debate sobre el “cómo, porqué y cuándo” se eliminarán las distorsiones que aún hoy siguen afectando al comercio agrícola en desmedro de los países en desarrollo.

En este trabajo, partiré de la idea de que el GATT fue el ámbito donde los estados podían negociar sus diferencias de política comercial evitando el uso de la fuerza y que su principal función como acuerdo multilateral fue la gestión del régimen comercial internacional a fin de acrecentar la eficiencia y la legitimidad de las acciones colectivas.

Dentro del ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales, los países en desarrollo históricamente se enfrentaron al problema del poder de negociación desigual, algo que les generó escasa posibilidad de incidir en el proceso negociador. Por estos motivos, es cada vez más frecuente que constituyan coaliciones que se conforman dentro del contexto de las deliberaciones comerciales multilaterales y en relación a sus diversos temas objeto de negociación, tal como es el caso de la agricultura. Dicho tema, viene enfrentando un sinnúmero de obstáculos desde sus orígenes debido a la existencia de dos frentes contrapuestos de negociación: por un lado los países en desarrollo productores eficientes de bienes agrícolas que reclaman a los países desarrollados la abolición de restricciones, subsidios y toda medida que distorsiona la comercialización internacional; por otro lado, los países que aplican las medidas restrictivas y distorsivas al comercio agrícola. En estos últimos y por contraste con los primeros, la protección de la agricultura se ha institucionalizado de tal modo que los subsidios y ayudas al sector se

consideran convenciones sociales, reforzadas por hábitos e incrustadas en instituciones específicas¹, algo que dificulta el tratamiento a nivel multilateral para su desmantelamiento.

Lo anterior implica que estas negociaciones para una futura institucionalización del comercio agrícola se enfrentan paradójicamente, al gran obstáculo de un proteccionismo firmemente institucionalizado en algunos de sus países miembros tradicionalmente caracterizados como grandes defensores del librecomercio. No es intención de este estudio trabajar tan solo en términos de categorías simples como la contraposición entre librecomercio versus proteccionismo, sino más bien sobre los defectos y asimetrías que los acuerdos comerciales multilaterales han colocado sobre la agricultura.

Debido a este escenario, en los últimos años han surgido agrupaciones diferentes entre distintos grupos de países en desarrollo cuya finalidad es lograr aumentar su poder de negociación frente a los países desarrollados, algo que sería imposible de adquirir actuando aisladamente. Este poder de negociación sería necesario tanto para acercar las diferencias como para frenar decisiones contrarias a sus intereses. Esas diferencias se originan en temas de enorme importancia para los países en desarrollo, como es el caso de la agricultura, sustento de gran parte de sus poblaciones.

En función de lo anterior, desde la Ronda Uruguay y con la actuación del Grupo Cairns, la conformación de coaliciones se constituye en una importante estrategia de negociación de los países más débiles, por lo que de allí en adelante y tomando el modelo del grupo, esta modalidad va cobrando cada vez más fuerza a la vez que comienzan a vislumbrarse posibilidades más concretas de logros. Desde esta instancia, las coaliciones se tornaron en un adecuado modo que encontraron los países en desarrollo para enfrentar las decisiones de los más fuertes, adquiriendo una influencia y un poder negociador que fue más allá de la suma de las partes. Permitió reducir los costos de la negociación en un proceso tan complejo como en el que actualmente se tornó la Ronda de Doha, fundamentalmente si consideramos que entre los principales actores de la misma se encuentran China, Brasil e India, países que lideran el grupo de naciones en desarrollo que, agrupados en el G20, se encuentran profundamente implicados en este proceso negociador, sobre todo a partir de la Conferencia Ministerial de Cancún que es cuando se conformó el grupo.

En función de esto y con ánimo de comprender las dificultades actuales con que tropiezan las negociaciones sobre agricultura en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio, este trabajo se centra en el análisis de la estrategia de constitución de coaliciones y acciones de negociación utilizadas por los países en desarrollo, y estará particularmente enfocado en el desempeño que tuvo el Grupo Cairns en la Ronda Uruguay, para así explicar cómo influyó en el proceso negociador del momento y qué lecciones aportó para el futuro de las negociaciones. El período analizado abarca la Ronda Uruguay, donde si bien los compromisos iniciales adquiridos

¹ La Política Agrícola Común (PAC) es un ejemplo de ello. La PAC, es la política común más importante y uno de los elementos esenciales del sistema institucional de la Unión Europea (UE) donde se gestionan las subvenciones que se dan a la producción agrícola en la Unión.

allí por los países desarrollados no se cumplieron totalmente, su tratamiento fue retomado posteriormente con mucha más fuerza, posiblemente debido a la oportunidad que los países en desarrollo vislumbraron a partir del Grupo Cairns de adquirir mayor poder de negociación constituyendo coaliciones –caso del G-20-, sobre todo si consideramos que “hasta allí dichos países habían permanecido relativamente al margen de la toma de decisiones” (TUSSIE y STANCANELLI, 2006:59). Como sostiene Page, los países en desarrollo están destinando más recursos para participar en las negociaciones y han probado que no solo pueden bloquear un acuerdo o modificar un resultado sino también pueden imponer sus propios temas en las agendas (PAGE, 2003:4). Si bien el estudio de la actuación del Grupo Cairns es el antecedente que sirve de fundamento al análisis de las demás coaliciones surgidas con posterioridad en las negociaciones multilaterales de comercio, por razones de extensión del trabajo, voy a limitarme a dicho grupo y a la ronda Uruguay.

Para comprender el problema de las negociaciones agrícolas se tendrán en cuenta tanto las estrategias y las acciones de negociación que desplegaron los países de mayor peso comercial que aplican barreras y distorsiones al agro -caso de Estados Unidos y la Unión Europea-, como las posiciones y estrategias de los países en desarrollo actuando en defensa de sus intereses.

Partiré de algunos supuestos iniciales que se intentarán testear, según lo cual se encuentra la idea de que mientras los países de mayor peso comercial tradicionalmente realizaron sólidas alianzas estratégicas para enfrentar el tema agrícola en las negociaciones multilaterales, los países en desarrollo no lograban conformar alianzas con la misma solidez, lo cual favorecía que los primeros aplicasen estrategias tendientes a fracturar sus intereses quitándole así poder en la negociación. Esto generaba que dichas negociaciones se realizaran en un entorno de desequilibrio de poder. Sin embargo, la estrategia de construcción de coaliciones les permitió cambiar no solo su protagonismo y su influencia en las negociaciones sino fundamentalmente el balance real de poder. Una renovada estrategia de coaliciones más formales les permitió superar la tradicional situación de estancamiento y adoptar una estrategia de negociación más agresiva.

La idea que subyace a esta investigación es que la debilidad de los países en vías de desarrollo actuando aisladamente impide reunir las capacidades necesarias para el logro de sus objetivos en las mesas negociadoras, por lo que en muchas oportunidades debieron abandonar dicha mesa mostrando gran decepción con el proceso negociador en sí. Una estrategia de constitución de una estructura de grupo más formal, como el Grupo Cairns, permitió reducir los problemas de capacidad técnica que poseían los países en desarrollo, ya que, como sostiene Zartman "la carencia de análisis técnico ha llevado a muchas negociaciones Norte-Sur a una confrontación innecesaria" (ZARTMAN, 1987:279). La actuación y rol significativo que logró el grupo Cairns durante la Ronda Uruguay ha generado no solo un aumento del poder negociador de los países en desarrollo sino que aportó experiencias a las coaliciones futuras, ya que "el éxito del Grupo Cairns en la Ronda Uruguay sirvió de ejemplo para consolidar este cambio" (TUSSIE y STANCANELLI, 2006:59).

Esto nos lleva a considerar a la formación de grupos y alianzas como una cuestión sumamente importante para que los países en vías de desarrollo logren colocar sus intereses sobre la mesa de negociación pero también, para que exista alguna posibilidad de beneficios concretos. Como Peter Drahos afirma, la clave de la victoria en las negociaciones por consenso, como es el caso de la OMC, es el poder de negociación más que la superioridad numérica de sus miembros (DRAHOS, 2003:86).

Con respecto al argumento del balance de poder, si bien se considera que la conformación de los vínculos de poder en el sistema internacional es favorable a las grandes potencias, no es menos cierto que -en mayor o menor medida-, los países en desarrollo tienen un abanico de alternativas de influencia que pueden ejercer, mejorar y fortalecer. En este sentido se toma como supuesto que los países en desarrollo poseen márgenes de acción en el campo de la negociación multilateral a pesar de las grandes asimetrías en las relaciones de poder existentes. Asimismo, se considerarán las conclusiones que realizara Sheila Page, quien sostiene que el hecho de que dichos países puedan influir en las negociaciones multilaterales está relacionado con la idea de que el poder de negociación de los grandes está limitado por la necesidad de llegar a un acuerdo. Pero para que aquella posibilidad se concrete, los países en desarrollo requieren fortalecer sus capacidades de negociación y, precisamente el hecho de participar en ellas permite adquirir y fortalecer esas capacidades en la medida en que se van sistematizando lecciones de diversa índole (PAGE, 2003:5). En este sentido, en este trabajo se sostiene que la conformación de coaliciones como el Grupo Cairns contribuyó a reunir este conjunto de capacidades que posibilitó mejorar la participación de los países en desarrollo.

Finalmente, para determinar el poder de negociación del grupo durante las deliberaciones, recurriré al enfoque de Drahos para quien el origen del mismo tiene cuatro fuentes básicas: la primera es que el poder de negociación es afectado por la participación que el país posee en el mercado. Así, el control sobre un mercado nacional grande da una herramienta poderosa a un estado en una negociación de este tipo, dado que otros países querrán acceder a dicho mercado o serán dependientes del mismo en términos de comercio, por lo que ese país tendrá la capacidad de hacer creíbles sus amenazas, y esto último es, según Drahos, un factor determinante crítico en una negociación comercial (DRAHOS, 2003:82). También Hoekman y Kostecki hablan de ello cuando argumentan que el poder del mercado de un estado otorga fundamentos económicos para las restricciones comerciales, ya que un país pequeño que no puede influir en los precios del mercado mundial generalmente perderá con la imposición de barreras comerciales (HOEKMAN y KOSTECKI, 2007:26). Para estos autores, el nivel de influencia de un país en las negociaciones comerciales multilaterales está determinado por su participación en el comercio mundial, su dependencia del comercio y el tamaño de su mercado.

Siguiendo a Peter Drahos, la segunda fuente del poder de negociación se refiere a las denominadas "redes de inteligencia comercial" del estado, las cuales son redes que reúnen,

distribuyen y analizan la información que se relaciona con el comercio, la economía y el desempeño de los negocios, así como la información similar que circule de otros estados. Mientras más integrada esté dicha red en relación con la información compartida, el análisis será más eficaz y generará una buena preparación para las negociaciones. En este mismo sentido, también Botto sostiene que la complejidad de las negociaciones “obliga a los gobiernos de los países en desarrollo a mejorar su capacidad de negociación, profesionalizando a sus negociadores, y generando conocimiento apropiado y articulado en los sectores públicos y privado” (BOTTO, 2007:35).

Un tercer origen del poder de negociación es la capacidad de un estado de lograr adhesiones de otros actores, tanto estatales como no estatales en una coalición, tal es el caso de la sociedad civil internacional.

Finalmente, el cuarto poder de negociación son las instituciones nacionales de un estado. Las reglas sobre toma de decisiones internas y sobre delegación de autoridad para el negociador afectan el grado de poder de negociación que un estado posee.

I. PARTE PRIMERA:

Las negociaciones durante la Ronda Uruguay

I.1. Los intereses y los actores

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

En la Declaración Ministerial de Punta del Este se estipuló que los países miembros tendrían la responsabilidad de lograr la mayor liberalización de comercio de productos agropecuarios para reducir la incertidumbre y la inestabilidad de los mercados, con lo cual quedó formalmente establecido que el gran objetivo era el de someter a dicho sector a las disciplinas y normas generales del GATT. Sin embargo, la etapa preparatoria de la reunión de Punta del Este encontró a los miembros del GATT profundamente divididos en cuanto a sus posiciones e intereses, aunque algunos de sus principales actores –caso de Estados Unidos y la Comunidad Europea (CE)- dieron muestras de sólidas alianzas en más de una ocasión. Como sostiene Barón Crespo “desde la Ronda Kennedy las sucesivas rondas fueron un mano a mano Estados Unidos-Unión Europea”².

Si bien la Ronda Uruguay fue lanzada formalmente en septiembre de 1986, estuvo precedida por cuatro o cinco años de intensas discusiones y negociaciones previas dentro del GATT. Estados Unidos comenzó a impulsar la idea de la ronda ya en 1982 cuando el proteccionismo agrícola que había mostrado resultados positivos en sus comienzos comenzaba a exhibir su contraparte adversa y, durante los años ochenta, los inconvenientes superaban a los beneficios. En esos años el mercado internacional de bienes agrícolas experimentaba una mayor desestabilización a la ocurrida en etapas anteriores dado que la demanda comenzó a aumentar a niveles inferiores a la oferta, generándose una amplia sobreproducción y almacenamiento en exceso que dio lugar a un importante disminución en los precios, mientras se mantenían los costos para sostener la competitividad de la agricultura. Ante esa situación, Estados Unidos inició un programa de subsidios para determinados mercados escogidos que le permitiría desplazar a la CE de ellos, con lo que se iniciaba una especie de “guerra” del comercio agrícola con efectos cada vez más costosos para gran parte del mundo.

² BARÓN CRESPO, Enrique, “De Seattle a Hong Kong”, diario “*El País*”, Madrid, 4 de diciembre de 2004

La situación se agudizó y dio lugar a que tanto la CE como Estados Unidos comenzaran a replantear sus políticas agropecuarias. Aunque aparentemente ambos sufrían inconvenientes similares y veían la necesidad de una mayor liberalización del comercio agrícola, los métodos y los mecanismos adoptados y por ende las posiciones, fueron diferentes, ya que cada uno poseía estructuras agropecuarias que diferían sustancialmente entre sí. Por ejemplo, aunque Estados Unidos subsidiaba al agro, contaba con ventajas comparativas que eran inexistentes en la CE. Debido a esa ausencia de ventajas, la CE había sido tradicionalmente un mercado comprador de productos agrícolas estadounidenses, pero desde el momento en que comienza a aplicar su plan de autosuficiencia alimentaria a través de subsidios, ayudas y restricciones, disminuyó notablemente las importaciones desde aquel mercado. Además de esto, otro conflicto agrícola venía suscitándose entre ambos miembros desde años anteriores relacionado específicamente con las semillas oleaginosas. Es que Estados Unidos había sido tradicionalmente un importante proveedor de oleaginosas a la CE hasta que un aumento de los precios internacionales y del mercado interno a principios de la década del '70, puso en peligro el plan de reducción de la inflación del entonces presidente Nixon, por lo cual en 1973 éste decidió instaurar un embargo sobre las exportaciones de granos, pienso y aceite de soja con el fin de bajar los precios internos. Esto expuso a la CE a la vulnerabilidad frente a la provisión de estos cultivos, algo que intentó revertir a través de un ambicioso plan de producción comunitaria. Para ello estableció ayudas a las empresas transformadoras de semillas si sus compras eran de producciones comunitarias, lo que le permitió garantizar unos niveles crecientes de producción intracomunitaria. Como sostienen Fonseca Peña y Del Rosal Fernández, esto fue dando lugar a un rápido crecimiento de la producción de oleaginosas y como consecuencia de ello, la pérdida de exportaciones estadounidenses (FONSECA PEÑA y DEL ROSAL FERNÁNDEZ, 2002:9).

Por tanto, existía un interés profundo por parte de Estados Unidos de incluir este tema en las negociaciones comerciales multilaterales para que la CE dismantelara su política proteccionista.

Las exigencias estadounidenses se basaban entonces en el aumento del proteccionismo y de las prácticas irregulares del comercio internacional causadas por la CE, aunque paradójicamente, era Estados Unidos uno de los que más estaba recurriendo por aquellos tiempos a prácticas proteccionistas en el sector. En contraposición, en la CE en 1994, había tres veces más agricultores que en Estados Unidos que, sin embargo, contaban con una tercera parte de la superficie agrícola, por lo que en subsidios, el contribuyente europeo pagaba 5 veces más por hectárea que el estadounidense, aunque éstos pagaban 2,5 más por productor que la CE (TRÁPAGA DELFÍN, 1994:3).

Además de lo anterior y de las distorsiones comerciales existentes en el mercado mundial, hay que agregar que en esos años ya comenzaba la inquietud por el impacto que la Política Agrícola Común (PAC) estaba generando sobre el medio ambiente e, indirectamente, alarmas sanitarias

como la EEB³. Los consumidores y los contribuyentes comenzaban a perder la confianza en las bondades de la agricultura bajo esas condiciones y la situación intracomunitaria había llegado a niveles de generación de conflictos entre sectores. Por los años ochenta la CE tuvo que enfrentarse con excedentes casi permanentes de los principales productos agrícolas, algunos de los cuales se exportaron -con ayuda de subvenciones-, mientras que otros tuvieron que ser almacenados o eliminados. Estas medidas afectaron un porcentaje significativo del presupuesto y provocaron distorsiones en mercados mundiales, a la vez que se hicieron impopulares entre consumidores y contribuyentes. Con todo esto unido a la agudización de una situación internacional de precios bajos, una reforma a la PAC que apuntara a disminuir los excedentes y desequilibrios y a limitar el presupuesto destinado a la agricultura, no parecía incoherente a muchos de sus habitantes. Europa había llegado a la etapa donde las restricciones comenzaban a mostrar su contracara. Como sostienen Hoekman y Kostecki, “para el mundo en su conjunto, la imposición de barreras comerciales solo puede reducir el bienestar, está en el interés de cada país imponer restricciones, pero el resultado de tal comportamiento individualista es la ineficiencia” (HOEKMAN y KOSTECKI, 2007:26).

A pesar de esta elevada carga que la agricultura significó para Europa, existieron varias razones a favor de su protección. El peso del sector dentro de cada país⁴, la preservación del patrimonio rural que no tenía muchas chances de supervivencia si se eliminaban totalmente los subsidios, el rol multifuncional de la agricultura desde la producción de alimentos y fibras hasta la gestión del paisaje, la conservación de la naturaleza, la tradición de la cultura rural o el turismo, todo lo que explicaba el mantenimiento, por muchos años, de una agricultura aislada de las señales del mercado y sobre todo de los costos de los desequilibrios que recayeron sobre los estados y los consumidores. Algunas cifras son esclarecedoras de estos costos: en 1987 -año en que la Ronda Uruguay estaba en sus inicios y en plena negociación-, dos tercios del presupuesto comunitario se destinaron para sufragar los gastos de la Política Agraria Común.

Con todo esto, estaba claro que las condiciones de los sectores agrícolas de la CE y Estados Unidos si bien eran heterogéneas, poseían algunos objetivos paralelos y las deliberaciones giraban a torno a ello.

Además de Estados Unidos y la CE, Japón y Corea del Sur también fueron actores con intereses relevantes en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay, aunque ejercieron una influencia relativamente menor en las deliberaciones. En ambos casos se trataba de países con fuerte protección a la agricultura, fundamentalmente sobre el mercado de arroz y hacían frente a una fuerte oposición interna a la reforma del sector, aunque basaban sus argumentos de protección en elementos culturales y tradicionales nacionales. Los intereses de Japón estaban relacionados con la protección del arroz y justificaba su defensa alegando que ese producto debía recibir un trato

³ Encefalopatía espongiforme bovina, vulgarmente conocida como enfermedad de la vaca loca.

⁴ Dentro de la UE existen aproximadamente 19 millones de puestos de trabajos relacionados a la agricultura.

diferente al otorgado a los demás productos agropecuarios por la importancia singular que tenía en la alimentación, la cultura y el medio ambiente del país.

La contraparte de las negociaciones estuvo formada por los países productores y exportadores con ventajas comparativas que venían sufriendo los perjuicios de aquellas restricciones y ayudas distorsivas, entre los que se encontraban algunos países desarrollados como Canadá y Australia y un importante número de países en desarrollo los cuales, junto a los dos primeros, formaron una influyente alianza -el Grupo Cairns-, que jugó un rol fundamental antes y durante la ronda, con una posición que, junto a Estados Unidos, presionaba a la CE por la eliminación de restricciones y subsidios al agro y se negaba a aprobar los proyectos de textos presentados en otras áreas mientras no hubiera un texto sobre la agricultura.

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

Los países en desarrollo –sobre todo de América Latina y del Caribe que no formaban parte del Grupo Cairns- le asignaron relativa prioridad a estas negociaciones y sostenían que la magnitud de las reducciones de la ayuda y del nivel del proteccionismo que los afectaba, debería ser menor que la de los países desarrollados, a la vez que se les debería conceder más tiempo para introducir plenamente cambios en las políticas correspondientes. Sus posiciones se acercaban al grupo Cairns y a Estados Unidos, sin embargo, salvo el caso de los países en desarrollo que formaban parte de dicho grupo, los demás no tuvieron una participación demasiado activa en esta ronda y su influencia en las deliberaciones fue relativamente menor.

I.2. Las posiciones

Con respecto a las posiciones existentes al comienzo de las deliberaciones, las de la CE y los Estados Unidos se mantenían absolutamente confrontadas. Por el lado de Estados Unidos, éstos aspiran a la eliminación de subsidios y restricciones de la CE, básicamente a las semillas oleaginosas. Por el lado de la CE y si bien mostraba cierta predisposición a disminuir distorsiones, su posición era firme en los límites.

Debido a los enfrentamientos de posiciones, la conferencia ministerial de Punta del Este que dio nacimiento a la octava ronda de negociaciones comerciales, comenzó con grandes desencuentros y divisiones en tres proyectos de resolución finales que se referían no solo a la cuestión agrícola sino a todos los temas a tratar en la reunión y que, si bien parecían proyectos excluyentes entre sí, todo indicaba que el acuerdo final debía ser un compromiso de los tres, recogiendo tanto los acuerdos como los desacuerdos, algo que vislumbraba tornarse bastante complejo.

El primer proyecto había sido firmado por Colombia y Suiza y era un compromiso de países desarrollados y países en desarrollo como Corea del Sur, Singapur y otras naciones integrantes del ASEAN. Buscaba abrir el proceso de liberalización a los sectores textil, agrícola, servicios y propiedad intelectual. Proponía la reducción de barreras a la importación de productos agrícolas y una mejora en el ambiente competitivo por el aumento de la disciplina en el uso de todos los subsidios que afectaban al comercio agrícola, incluyendo la eliminación -en un período de tiempo determinado-, de los subsidios a la exportación.

Japón era uno de los países desarrollados que apoyaban este proyecto ya que, a pesar de su proteccionismo con el arroz, tenía una posición favorable a la adopción de cualquier medida que redujera las subvenciones a las exportaciones en otros bienes agrícolas, sobre todo si consideramos que era un importador neto de otros productos agropecuarios, razón por lo cual no tendría mayores dificultades para aceptar compromisos en esta esfera.

Los países de la CE no tenían una posición totalmente común. Objetaba este proyecto en lo referido al capítulo agrícola por considerar que solo recogía los intereses estadounidenses, siendo que las principales oposiciones y quejas surgían de parte de Francia, Irlanda y Grecia, aunque el primero tenía una posición mucho más dura en comercio agrícola y propugnaba por unas negociaciones en concordancia con la PAC europea, mientras que el último se oponía con más fuerza a la liberalización textil. La posición francesa obedecía tanto a la existencia de su importante sector agrícola como a la organización de sus agricultores que ejercían un fuerte poder de presión y peso político en la comunidad, lo que generaba que sus posturas fueran tenidas muy en cuenta. La posición de España dentro del bloque comunitario era de retrasar lo más posible el desmantelamiento de todas las restricciones. Sin embargo, la CE en su conjunto apoyaba el proyecto Colombia-Suiza en los otros temas como liberalización de los servicios y su inclusión en la nueva ronda de negociaciones. En una conferencia de prensa antes del inicio de las deliberaciones de Punta del Este, el Comisario De Clercq explicó que la CE no apoyaba abiertamente el texto helvético-colombiano aunque sostuvo “es, sin duda, aquel con el que más coincide”⁵.

El segundo proyecto era el patrocinado por Brasil e India y contaba con el apoyo de Cuba, Nicaragua, Perú, Egipto, Yugoslavia y algunos países africanos. Se oponía fundamentalmente a la

⁵ La CE respaldará ante el GATT un proyecto para liberalizar el comercio mundial, diario “*El País*”, Madrid, 12 de septiembre de 1986

inclusión de nuevos sectores a la liberalización y nuevos temas en las discusiones, como servicios, derechos de propiedad intelectual, inversiones y mecanismos de resolución de disputas. Este proyecto era considerado como “de la línea dura” de las negociaciones y habían colocado como condición para que se inicie una nueva ronda que los países industrializados cedan en sus posiciones del momento y que no se incluya ningún nuevo sector en el proceso de liberalizaciones. Este último tema generaba grandes controversias en todos los proyectos dado que, si bien en el de Colombia-Suiza se aceptaba incluir estos nuevos sectores, tampoco había acuerdo en la manera de llevar a cabo dicha liberalización.

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

Ante la evidencia de la falta de acuerdo, fueron surgiendo proyectos integradores de los anteriores como fue el caso de la propuesta uruguaya que otorgaba un contenido más amplio y global al capítulo agrícola y separaba la negociación entre bienes y servicios⁶.

Sin embargo, la guerra comercial entre Estados Unidos y la CE continuaba. Durante el transcurso de la ronda surgieron nuevas restricciones aplicadas por la CE así como nuevas amenazas de sanciones por parte de Estados Unidos. Dichas amenazas afloraban en gran parte de los encuentros, con lo cual las negociaciones se habían convertido en un “juego de amenazas”⁷. Estados Unidos condicionaría la evolución y resultados de la ronda a un acuerdo en el tema oleaginosa, presentando propuestas que tenían como objetivo el libre acceso al mercado, la eliminación de subsidios internos y la armonización de normas sanitarias y fitosanitarias.

Esta posición encontró el apoyo del Grupo Cairns, coalición formada por exportadores agrícolas que también se veían perjudicados por las restricciones de la CE, y que agregaron a la propuesta de Estados Unidos la congelación inmediata del sostenimiento a los precios y su posterior eliminación gradual. Sin embargo, la CE se oponía completamente a las reformas generalizadas, y deseaba negociar las concesiones producto por producto⁸. Gran parte de las conversaciones mantenidas durante toda la ronda fueron entre Estados Unidos y el Grupo Cairns por un lado, y la CE, otros países europeos, Japón y Corea del Sur por otro, aunque el principal blanco de críticas de los dos primeros eran las restricciones a la importación y los subsidios de la CE.

⁶ Propuesta del Canciller uruguayo Enrique Iglesias del 18 de septiembre de 1986 que recoge el texto Colombia-Suiza con ciertas alteraciones que le otorgan mayor amplitud.

⁷ Cuando la CE tuvo intenciones de prohibir el ingreso de carne con hormonas, Estados Unidos amenazó con sanciones comerciales. Lo mismo cuando la CE habló de sus intenciones de fijar un impuesto sobre las importaciones de grasas y aceites.

⁸ FAO, “El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: Repercusiones en los países en desarrollo: Manual de capacitación”, disponible en <http://www.fao.org/docrep/004/W7814S/W7814S04.htm>, página consultada el 02/02/2009

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

El núcleo sobre el cual giraba el problema era básicamente si se seguían manteniendo las subvenciones a la agricultura o no, una cuestión de mucho peso para varios países y donde la CE, especialmente Francia, no estaba dispuesta a transigir. Prueba de ello fue que el presidente francés Mitterrand había realizado un explícito pedido a sus ministros para que defendieran con firmeza los intereses de los agricultores galos. Esta actitud de Francia estaba también relacionada con el momento preelectoral que vivía este país, ya que las elecciones presidenciales eran a comienzos de 1993 y la "oposición que los agricultores dieron a Maastricht en su momento planeaba sobre la presidencia francesa y se temía que una transigencia con las peticiones americanas implicara una pérdida importante de votos" (FONSECA PEÑA y DEL ROSAL FERNANDEZ, 2002:18).

La posición de la CE se centraba principalmente en el concepto de "reequilibrio"⁹, según el cual se permitiría importar la cantidad actual de los productos incluidos con derechos reducidos, pero cuando sobrepasara dicha cantidad el arancel se elevaría. También establecía como condición al acceso a su mercado de cereales una autorización para reintroducir la aplicación de aranceles a los piensos no cerealeros. Este condicionante se basaba en que en una ronda anterior, estos aranceles se habían consolidado en cero y desde entonces los ganaderos de la CE habían preferido utilizar piensos importados para la alimentación del ganado en lugar de utilizar los cereales cultivados en la Comunidad. Todos los argumentos comunitarios hacían alusión a los artículos fundacionales de la CE que defendían la importancia del campo y la agricultura y preferían no alcanzar un acuerdo a enfrentarse a los sectores vinculados al mismo.

Para superar el estancamiento de la ronda, a fines de 1991 Arthur Dunkel presentó un texto de un proyecto de Acta Final que recogía una especie de recopilación de los temas acordados entre el pequeño grupo de negociadores participantes activos y de sugerencias para llegar a un acuerdo sobre los temas controvertidos entre fundamentalmente Estados Unidos y la CE, es decir, se trataba de un proyecto al estilo de un paquete cerrado y listo para la aprobación de todos los miembros en los temas consensuados entre las grandes potencias negociadoras, pero sujeto a cambios en los temas conflictivos entre ellas.

⁹ Este concepto afecta básicamente a las oleaginosas y todos los productos sustitutivos de los cereales como mandioca, gluten de maíz, pulpa de cítricos, etc.

Si bien la CE rechazaba aquellas cuestiones que consideraba fundamentales para su agricultura, lo hizo hasta que, después de la reforma de la PAC de 1992, sus negociadores comenzaron reuniones bilaterales con Estados Unidos. Dichas reuniones desembocaron en el acuerdo conocido como Blair House que implicaba un punto de encuentro en aquellos temas conflictivos del proyecto Dunkel. Claro que estos puntos de encuentro no estuvieron ausentes de amenazas previas. Después del rechazo inicial que la CE había realizado al proyecto Dunkel, Estados Unidos amenazó con sanciones comerciales de suspensión de concesiones arancelarias por valor de 1.000 millones de dólares, tanto si no firmaba el acuerdo sobre oleaginosas que tenía pendiente con aquel país, como si no alcanzaba un acuerdo global en toda la agricultura en los términos del proyecto Dunkel (FONSECA PEÑA y ROSAL FERNANDEZ, 2002:23).

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

Por otro lado, se une a estos entendimientos la aceptación por parte de Japón y Corea del Sur de abrir sus mercados de arroz, aunque este logro se habría dado más por razones políticas que de simpatía al libre comercio, ya que como sostuvo el primer ministro japonés, no había otra alternativa (TRÁPAGA DELFÍN, 1994:3). Todos estos puntos de encuentro fueron introducidos luego como enmiendas al Acta Final, permitiendo así que la ronda concluyera en diciembre de 1993 tras siete años de recorrido, conflictivos debates y estrategias de amenazas.

II. PARTE SEGUNDA:

El poder de negociación

II.1. El poder de negociación de los países en desarrollo

Uno de los problemas centrales en las negociaciones del GATT por el comercio agrícola estaba relacionado con la debilidad en el poder negociador de los países en desarrollo. Según sostiene Peter Drahos y como había mencionado más arriba, el poder de negociación en el contexto de una negociación de comercio tiene cuatro orígenes básicos, siendo ellos: el poder del mercado, las redes de inteligencia comercial del estado, la capacidad de un estado de lograr adhesiones de otros actores y las instituciones nacionales que el estado posee. De los cuatro orígenes, Drahos considera a los dos primeros –poder del mercado y redes de inteligencia comercial-, como los más importantes, por lo cual se analizará cómo se presentaron cada uno de ellos en el Grupo Cairns. El primero es destacado porque apuntala la capacidad para hacer creíbles las amenazas y el segundo porque apuntala la capacidad de un negociador para entrar en un diálogo informado y persuasivo con su adversario.

En los años de la Ronda Uruguay, los países en desarrollo productores y exportadores agrícolas no contaban con un mercado nacional grande –en términos tanto de cantidad de consumidores como de poder adquisitivo- como para convertirse en atractivos de aquellos países desarrollados con quienes se enfrentaban en las negociaciones. Los mercados de los primeros no se caracterizaban tampoco por tener una importante participación en el comercio mundial, por lo que no se trataba de mercados a los cuales los demás países quisieran acceder o sobre los cuales otros países son dependientes en términos de comercio. Difícilmente un país en desarrollo podía amenazar con cerrar su mercado a un país desarrollado que no estuviera dispuesto a hacerle concesiones, ya que esta amenaza no hubiera surtido efectos positivos si consideramos el escaso perjuicio económico que esto hubiera generado en el segundo¹⁰. Algunas cifras de comercio nos permiten apreciar esta relación desigual de mercados y la factibilidad de las amenazas: por ejemplo si tomamos el caso de Argentina, durante 1996, sus exportaciones a Estados Unidos alcanzaron los 2.300 millones de dólares, lo que representó el 0,28% del total importado por este último país en el transcurso de dicho año, mientras que para Argentina representó el 9 % del total de nuestras exportaciones. En cuanto a la participación en el comercio internacional, mientras las exportaciones totales estadounidenses representaban el 12,6% de las exportaciones mundiales y sus importaciones el 16%, las exportaciones de Argentina representaban el 0,4% del total mundial. Las cifras de comercio internacional demuestran entonces que los mercados de los países desarrollados -como el estadounidense- poseían las características que Drahos menciona para

¹⁰ Cuando hablamos de perjuicio económico nos referimos a la disminución de las exportaciones del país desarrollado hacia el país en desarrollo como consecuencia del cierre del mercado.

hacer creíbles y temidas las amenazas. Para el caso de Estados Unidos, fue una práctica habitual la utilización de amenazas avaladas en el tamaño de su mercado. Por ejemplo, ha utilizado el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) como un mecanismo de política económica en su relación bilateral con los países beneficiarios cuando decidió excluir del Sistema a algunos países que, en su opinión, no brindaban condiciones mínimas de trabajo o no respetaban los niveles de protección de la propiedad intelectual fijados por su legislación¹¹. Fue precisamente durante la Ronda Uruguay que Estados Unidos amenazó a un número de países en desarrollo con la suspensión de sus privilegios en el SGP si no promulgaban los estándares suficientes de protección de la propiedad intelectual. También en 1992 y ante la negativa de la CE de reducir las subvenciones agrícolas y la producción de oleaginosas en los porcentajes exigidos por Estados Unidos, este último amenazó con sanciones por 1.000 millones de dólares que afectarían en un primer episodio a las exportaciones comunitarias por valor de 300 millones. Si bien Estados Unidos había solicitado en aquel momento el aval del GATT para adoptar sanciones económicas, ante la oposición de éste de aplicarlas, amenazó con medidas de retorsión a ponerse en práctica en 30 días –período de margen otorgado para una posible solución negociada. No cabe duda que Estados Unidos estaba pretendiendo ejercer así el peso de su influencia comercial internacional.

Con respecto a las redes de inteligencia comercial, sin duda los países en desarrollo actuando aisladamente no poseían este requisito y constituía una de las causas de su débil actuación en las negociaciones comerciales. Para que hubiera existido una red de inteligencia comercial era necesario contar con interés en la participación en las negociaciones multilaterales y conocimiento técnico del acuerdo, algo que, sobre todo en las primeras décadas del GATT, parece haber sido escaso, fundamentalmente para quienes tenían la función de establecer los instructivos de las negociaciones. Algunos autores se refirieron a ello, tal es el caso de Fuentes Yrurosqui quien, en 1959, escribía que “el GATT continúa siendo un arcano ignorado por la mayoría de las personas, no sólo de las relacionadas con el comercio exterior, sino incluso con los más elevados medios financieros internacionales, altos funcionarios, banqueros prestigiosos, hombres de negocios y diplomáticos” (FUENTES YRUROSQUI, 1959:97). Según cita el mismo autor, también Fernando García Oldini, expresaba su queja sobre este desconocimiento afirmando que, en un viaje por Ibero América, pudo comprobar hasta qué punto el GATT era poco conocido y, en una comunicación dirigida al director ejecutivo Eric Wyndham White afirma que “las posibilidades de acción del GATT no han encontrado un gran eco en los países iberoamericanos, donde apenas se conocen sus esfuerzos y resultados, motivando la ignorancia casi total del contenido del GATT, de su técnica, de su acción y de sus posibilidades” (FUENTES YRUROSQUI, 1959:97).

Sin embargo, esta percepción también existió en años posteriores a los manifestados anteriormente. Las palabras de Someshwar Singh refiriéndose a las negociaciones de la Ronda Uruguay hablan del desinterés de los países en desarrollo por los acontecimientos que se

¹¹ Embajada Argentina en Estados Unidos, Sección Económica y Comercial (2007), “Estados Unidos, una guía de negocios”, Washington D.C., pág 43. Disponible en : [http://www.embassyofargentina.us/espanol/seccioneconomicocomercial/files/Guia%20de%20Negocios%20\(2007\).pdf](http://www.embassyofargentina.us/espanol/seccioneconomicocomercial/files/Guia%20de%20Negocios%20(2007).pdf), página consultada el 02/02/09

sucedían en el seno del acuerdo cuando afirma que “durante las negociaciones previas y las negociaciones propiamente dichas de la Ronda Uruguay, muy poco o ninguna atención se prestó en el mundo en desarrollo y dentro de los gobiernos a esos temas; y se dejó que las negociaciones las manejaran un pequeño círculo de funcionarios de comercio y burócratas”¹². Incluso el mismo autor reafirma lo dicho cuando al referirse a las ONGs sostiene que “si la OMC y sus resultados tomaron por sorpresa al mundo en desarrollo, fue porque no sólo los gobiernos y funcionarios de comercio ignoraban la información y los análisis disponibles, sino que también las ONG del Norte y del Sur y las empresas del Sur prestaron escasa atención al tema”¹³.

En función de lo antedicho, la constitución del Grupo Cairns vino a suplir en parte esas debilidades con que contaban los productores agrícolas eficientes en desarrollo, algo que permitió enfrentar las negociaciones multilaterales con incipiente éxito.

II.2. El grupo CAIRNS y su influencia en las negociaciones agrícolas

Este grupo que actualmente está conformado por una coalición de 19 países exportadores de bienes agrícolas de América Latina, África y la región Asia Pacífico¹⁴, al momento de la Ronda Uruguay estaba formado 13 miembros¹⁵. Nació como una coalición que, en la tipología de Higgot y Cooper, es temática o sectorial (specific-issue) de tipo ofensiva o demandante (HIGGOT y COOPER, 1990:589-632)¹⁶ y como un instrumento de presión de un grupo de países que buscaban liberalizar el comercio agrícola, para lo que sus fundadores acordaron formar una alianza que permitiera darle prioridad al tema en las negociaciones multilaterales de comercio. Ha ejercido un rol significativo en las negociaciones sobre agricultura desde su formación, por lo que fue adquiriendo gran relevancia. Sus objetivos en la Ronda Uruguay fueron la eliminación de todos los subsidios a la exportación de productos de origen agropecuario, la reducción de las ayudas internas que distorsionaban el comercio agrícola y un mayor acceso al mercado para productos del sector. Si bien dentro del grupo existían países desarrollados y en desarrollo, podemos decir que en la Ronda Uruguay estos últimos ganaron muchas más concesiones en agricultura gracias a su actuación conjunta de lo que hubieran obtenido actuando aisladamente.

¹² SINGH, Someshwar (2000), La Ronda Uruguay: una perspectiva histórica. Revista Tercer Mundo Económico. N° 129/130 - Enero/Febrero 2000. Disponible en: http://www.redtercermundo.org.uy/tm_economico/texto_completo.php?id=1774 , página consultada el 05/02/2009

¹³ Ibidem

¹⁴ Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

¹⁵ Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Fidji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Tailandia y Uruguay.

¹⁶ Las coaliciones pueden formarse con una finalidad de carácter defensivo, es decir, para contener una agenda determinada, u ofensivo, lo cual implica que es demandante de una determinada pauta o agenda en el plano internacional.

La actuación del Grupo durante la mencionada ronda concedió una victoria a sus miembros en el sentido que, por primera vez, se establecieron compromisos de reducción para los subsidios a la exportación y para el apoyo doméstico, a la vez de haberse acordado la arancelización o tarifación de las barreras no arancelarias¹⁷. Esto implicó que la Ronda fuera el primer paso hacia el establecimiento de una disciplina multilateral para la agricultura y hacia un acuerdo sobre una liberalización parcial y gradual. A partir de la misma, así como en las sucesivas, el grupo Cairns se ha ido convirtiendo en una alianza efectiva en la lucha contra las distorsiones al agro dentro de la OMC. Algunos de sus miembros -en particular Australia, Canadá, Argentina y Brasil-, mantuvieron posiciones muy críticas con respecto a los subsidios y continuaron negociando con agresividad en los foros comerciales multilaterales más allá de la Ronda Uruguay. Puede afirmarse que antes de dicha Ronda, Estados Unidos y la CE dirigían las negociaciones del GATT, en tanto que los países en desarrollo eran jugadores marginales. Pero a partir de la misma, los países del Sur tuvieron un papel mucho más activo en las discusiones y en el intento de bloquear la inclusión de los "nuevos temas". Si bien los enfrentamientos entre Estados Unidos y la CE fueron el principal foco de atención y la causa fundamental de alargamiento de las negociaciones, el grupo Cairns contribuyó sustancialmente con sus presiones a la obtención de las pequeñas concesiones que posteriormente realizara la CE. También fue decisiva su actuación en la propuesta para suspender o bloquear la ronda en diciembre de 1990 "hasta que se enfriaran los ánimos"¹⁸, a raíz de las diferencias que parecieron insalvables entre la CE, Estados Unidos y el propio grupo Cairns, así como para desbloquearlas posteriormente y proseguir negociando, sobre todo en junio de 1992 cuando el proyecto de acta final de Arthur Dunkel presentado en diciembre del año anterior no lograba el consenso de las partes para la conclusión de la ronda.

En las discusiones internas llevadas a cabo en el seno de CE en los años de la ronda entre los partidarios de incluir a la agricultura en las disciplinas liberalizadoras del GATT y quienes defendían férreamente la protección -vinculados a organizaciones de agricultores-, siempre se hacía mención a las exigencias planteadas tanto desde Estados Unidos como desde grupo Cairns, algo que demuestra que la ofensiva del grupo existía no solo frente a los negociadores sino también en la percepción de quienes tomaban posturas fuera de los recintos. Incluso al inicio de la Ronda Uruguay, el periódico *La Vanguardia* opinaba sobre las negociaciones agrícolas diciendo "una santa alianza de 14 naciones acaba de constituirse para luchar contra la política de la CEE y de Estados Unidos de subvencionar sus exportaciones agrícolas"¹⁹, lo que muestra que la constitución del grupo no pasó inadvertida.

Supo mantener una posición firme durante la ronda en cuanto a que la negociación agrícola debía ser la clave para darle solución al resto de las cuestiones, mientras la CE insistía en el carácter de globalidad. Incluso, y más allá de las concesiones agrícolas obtenidas, la participación en el grupo

¹⁷ El proceso de tarifación consiste en la transformación de barreras no arancelarias en arancelarias.

¹⁸ ESTAPÉ, Manuel, El capítulo agrícola sigue bloqueando las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, diario *"La Vanguardia"*, Barcelona, 7 de diciembre de 1990, pág. 57

¹⁹ Acción contra la política exportadora occidental, diario *"La Vanguardia"*, Barcelona, 4 de septiembre de 1986, pág. 40

de muchos países en desarrollo, le otorgó a la ronda un matiz de mayor transparencia que el que tuvieron las anteriores rondas donde los únicos jugadores eran las grandes potencias. De hecho, esta percepción de transparencia es lo que incentivó a muchos otros países en desarrollo a continuar negociando en foros multilaterales, por lo que la contribución del grupo Cairns tenemos que buscarla también en razones que trascendieron el solo beneficio del comercio agrícola.

Así como la historia del GATT muestra que la actuación aislada de los países más débiles no genera acuerdos favorables a sus intereses, también la existencia del Grupo Cairns nos muestra cómo aquello ha ido cambiando. Su actuación aportó un modelo de cooperación para los países en vías de desarrollo cuya experiencia se ha intentado trasladar a otras agrupaciones. Su grado de organización formal y su carácter permanente es considerado como una de las claves de su éxito, frente a muchas otras agrupaciones caracterizadas por la informalidad, la temporalidad y el pragmatismo. Como argumentan Tussie y Stancanelli, "aprendiendo del grupo Cairns y otras experiencias negociadoras, varias coaliciones realizaron esfuerzos considerables en investigación e intercambio de información entre miembros y también comenzaron a apoyarse en aportes de la sociedad civil" (TUSSIE y STANCANELLI, 2006:59). Asimismo, es importante destacar que estos autores afirman que lo que marca el cambio antes de Cancún es la construcción de coaliciones de países en desarrollo por temas específicos y con agendas pro activas.

En tal sentido, la unificación de posiciones como se dio en este grupo en torno a la formación de una alianza con intereses comunes fue muy importante para los países agroexportadores, ya que aglutinó un gran número de estados que en conjunto simbolizaban un mercado fuerte concentrados en una única posición ofensiva. El apoyo técnico, las capacidades analíticas y el aporte de la información del conjunto le permitieron superar la debilidad que significaba la falta de redes de inteligencia comercial de sus miembros. Su organización para las negociaciones también se evidenció en la división de las responsabilidades, donde cada país se concentraba en aquello para lo que estaba mejor dotado. De este modo, tanto su clara división del trabajo, su formalidad, su nacimiento con un objetivo específico, como su organización y capacidades técnicas fueron factores que apoyaron y generaron un poder de negociación capaz de enfrentar a los tradicionales y principales jugadores, convirtiéndolo en otro protagonista de las negociaciones junto con Estados Unidos y la CE, algo que ninguno de sus miembros hubiera obtenido en el aislamiento.

Sin embargo, no podemos prescindir de la función de los liderazgos dentro de las coaliciones y de la construcción de confianza, algo que contribuyó a su perdurabilidad y le otorgó una característica distintiva y, en este sentido, el liderazgo australiano constituyó un fuerte impulso a la ofensiva del grupo. Según la explicación de Higgott y Cooper, "el rendimiento del grupo apunta a varios factores, entre ellos el liderazgo australiano y la construcción de confianza como factores cruciales, pero también el apoyo técnico y la capacidad analítica influenciaron en dicho rendimiento ya que significaba que sus propuestas estaban apoyadas en pruebas y argumentos sólidos" (HIGGOTT y COOPER, 1990:589). Esta evidencia sugiere que estas cualidades de los grupos le otorgaron mayor efectividad en el plano multilateral.

El peso de su participación en el mercado mundial de bienes agrícolas también le otorgó significativas ventajas durante las negociaciones. En momentos de la Ronda Uruguay, el grupo era responsable del 25% de las exportaciones agrícolas totales, algo que le otorgó influencia sobre las decisiones relacionadas con la agricultura y, al haber utilizado la estrategia de condicionar el avance de otros temas a la resolución de la cuestión agrícola, supo utilizar favorablemente esa participación de mercado, la cual se convirtió en una causa importante del reconocimiento del grupo como tercer jugador en las negociaciones. Ningún negociador podía ignorar el peso comercial del grupo en el tema agrícola y por ende su derecho a legítimos reclamos, así como tampoco la factibilidad de amenazas en el tratamiento o la resolución de otros temas que estuvieran condicionados a una solución en agricultura.

Reflexiones finales

Si bien la actuación del Grupo Cairns durante la Ronda Uruguay no posibilitó eliminar completamente las distorsiones que afectaban al comercio agrícola internacional, ha sido sin dudas destacada, dado que logró se incluyera el comercio agrícola en el programa, inició el proceso de disminución de tales distorsiones y se convirtió en un jugador más entre los tradicionales y activos negociadores dentro del GATT.

Su experiencia de negociación a través de una coalición ha puesto los cimientos para la construcción de un poder de negociación que posibilitaría a los países en desarrollo continuar trabajando hacia la búsqueda de una inclusión total de la agricultura en las disciplinas de la OMC similar al resto de bienes ya incluidos en ella.

Si bien con posterioridad a la conformación del grupo Cairns surgieron nuevas coaliciones con intereses y miembros que incluso en algunos casos fueron superpuestos²⁰, el modelo de aquella agrupación como coalición formal, permanente, informada, con propuestas concretas y capaz de aglutinar en una posición común los intereses de todos sus miembros, constituyó una experiencia de negociación comercial significativa para reproducir e incluso mejorar, para aprender de sus fortalezas y con intención de superar sus debilidades. El G-20 es un ejemplo de ello. La reciente aparición de esta agrupación así como de una multitud de coaliciones de países en desarrollo en las negociaciones comerciales multilaterales refleja los cambios fundamentales en el panorama de sus posiciones y tácticas y demuestra que este tipo de estrategias están empezando a cambiar la dinámica de la organización.

Sin dudas, la tarea de superación y mejora es ardua aún. Negociar el comercio agrícola y enfrentar a los grandes jugadores requiere de una alianza que permita lograr posturas muy firmes pese a que puedan existir diferencias en cuanto a intereses; a la vez que se necesita de información especializada y profunda, análisis pormenorizados y planes de acción concretos, mientras que sabemos que la capacidad de los países en desarrollo para abordar esos problemas y aprovechar las oportunidades del sistema multilateral de comercio es limitada si actúan aisladamente. El fortalecimiento de las estrategias de coaliciones será de suma importancia para lograr revertir los problemas de asimetrías de poder de negociación que predominaron en el sistema multilateral de comercio, para luego negociar en defensa de las reformas del comercio agrícola internacional que benefician a los países en desarrollo. Por esto su papel será fundamental como un medio para suplir esas debilidades.

²⁰ Tanto algunos países como algunos de sus intereses pueden estar formando parte de varias coaliciones, un ejemplo de ello es el Grupo Cairns y el G-20.

Un aspecto muy importante que marcó el Grupo Cairns es que los estados débiles, actuando colectivamente, pudieron aumentar su poder de negociación, el cual no necesariamente surge, en una organización multilateral, de la sumatoria de actores débiles o países en vías de desarrollo con mercados individualmente pequeños y redes de inteligencia comercial escasamente desarrolladas.

Un interrogante que se plantea es si las coaliciones de los países en desarrollo serán capaces de encontrar una estructura de grupo que derribe definitivamente esa jerarquía que aún subsiste en las negociaciones comerciales multilaterales que, antes se llevaban a cabo en el ámbito del GATT, y ahora dentro de la OMC, así como qué estrategias deberán utilizar para lograr un avance significativo en pro de sus intereses y cuáles serán las acciones de negociación que deberán implementar para frenar definitivamente las propuestas y temas perjudiciales.

Sin dudas, la constitución de una estructura de grupo más formal contribuirá a superar la debilidad intrínseca que caracteriza a todo país en desarrollo y a reducir los problemas de capacidad técnica. Por esto y tomando como ejemplo las negociaciones que en la Ronda Uruguay llevó adelante el grupo Cairns, la respuesta a la falta de equilibrio en el poder de negociación dentro de la OMC podría encontrarse en la formación de coaliciones estructuradas formalmente y que permita lograr dentro del grupo un nivel de cooperación tal que posibilite unificar posiciones en torno a intereses comunes a pesar de la divergencia en ciertas cuestiones, pero donde estos puntos de encuentro sean colocados en un escalón superior en la escala jerárquica de intereses con la única finalidad de adoptar estrategias ofensivas, jugar un rol relevante en las deliberaciones y lograr peso en las negociaciones por el comercio internacional.

Si lo anterior no se lograra, será entonces imprescindible un trabajo conjunto y arduo en la búsqueda de otras soluciones al desequilibrio de poder y por ende al estancamiento de las negociaciones, ya que la consecuencia podría ser la marginalización de la OMC como un mero espacio de debate y la existencia de un sistema comercial dividido en bloques bilaterales y regionales, algo que seguramente sería muy perjudicial para los países más débiles.

Bibliografía

- AXELROD, Robert (1984), *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*, Alianza Editorial, Madrid
- ANDERSSON, J., BONAGLIA, F., FUKASAKU K., LESSER, C. (2005), *Trade and Structural Adjustment Policies in Selected Developing Countries*, OECD Development Centre Working Paper N° 245, OCDE, París
- BAGWELL, K., STAIGER, R.W. (1996), *Reciprocal Trade Liberalization*, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper N° 5488, Cambridge, Massachusetts
- BOTTO, Mercedes (comp.) (2007), *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*, Ed. Prometeo, Buenos Aires
- DRAHOS, Peter (2003), "When the Weak Bargain with the Strong: Negotiations in the World Trade Organization", en *International Negotiation*, Netherlands, vol. 8, n° 1
- EMABAJADA ARGENTINA EN ESTADOS UNIDOS, Sección Económica y Comercial (2007), "Estados Unidos, una guía de negocios", Washington D.C., pág. 43. Disponible en: [http://www.embassyofargentina.us/espanol/seccioneconomicocomercial/files/Guia%20de%20Negocios%20\(2007\).pdf](http://www.embassyofargentina.us/espanol/seccioneconomicocomercial/files/Guia%20de%20Negocios%20(2007).pdf), página consultada el 02/02/09
- FAO, "El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: Repercusiones en los países en desarrollo: Manual de capacitación", disponible en <http://www.fao.org/docrep/004/W7814S/W7814S04.htm>, página consultada el 02/02/2009
- FINGER, J.M. (1979) "Trade Liberalization: A Public Choice Perspective", en AMACHER, R.C., HABERLER, G., WILLET, T.D. (comp.) *Challenges to a Liberal International Economic Order*, American Enterprise Institute, Washington D.C.
- FONSECA PEÑA, A., DEL ROSAL FERNÁNDEZ, I. (2002), "La teoría de juegos y su aplicación a las negociaciones agrarias entre Estados Unidos y la Comunidad Europea en la Ronda Uruguay. El caso de las oleaginosas", en *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, N° 196
- FUENTES YRUROSQUI, Manuel (1959), "El GATT, ese desconocido", en *Revista de Política Internacional*, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, España, N° 43
- HARDIN, Russell (1982), *Collective Action*, The John Hopkins University Press, Baltimore
- HIGGOT, Richard, COOPER Andrew (1990), "Middle power leadership and coalition building: Australia, the Cairns Group and the Uruguayan Round of trade negotiations", en *International Organization*, vol 44, issue 4
- HOEKMAN, B., KOSTECKI, M. (2007), *The political economy of the World trading system*, Oxford
- JARA, Alejandro (1990), "La Ronda Uruguay del GATT y los países en desarrollo", en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, Núm 152 (abril-junio)
- KEOHANE, Robert, NYE, Joseph (2000), "Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)", en *Foreign Policy*, Washington D.C., Spring
- KEOHANE, Robert (1989), *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Westview Press, Boulder
- KEOHANE, Robert, NYE, Joseph (1988), *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, GEL, Buenos Aires
- KRUGMAN, P., OBSTFELD, M. (2001), *Economía Internacional. Teoría y Política*, 5° Edición, Addison-Wesley, Madrid

PANAGARIYA, A. (2005), "Agricultural Liberalization and the Least Developed Countries: Six Fallacies", en *The World Economy*, Vol. 28, N° 9

NORTH, Douglas (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México

OYE, Kenneth A. (1986), *Cooperation under Anarchy*, Princeton University Press, Princeton

PAGE, Sheila (2003), *Developing Countries: Victims or Participants. Their Changing Role in International Negotiations*, Overseas Development Institute, London

SINGH, Someshwar (2000), "La Ronda Uruguay: una perspectiva histórica", en *Revista Tercer Mundo Económico*, Montevideo, N° 129/130 (Enero-Febrero), disponible en http://www.redtercermundo.org.uy/tm_economico/texto_completo.php?id=1774, página consultada el 05/02/09

TRÁPAGA DELFÍN, Yolanda (1994), "La Ronda Uruguay y la agricultura: un balance inicial", en *Revista El Cotidiano*, México, N° 61 (marzo-abril)

TULCHIN, J. S., ESPACH, R.H., (2001), "Latin America in the New International System: A Call for Strategic thinking", en TULCHIN, J. S., ESPACH, R.H., *Latin America in the New International System*, Lynne Rienner Publisher, Inc., Boulder

TUSSIE, Diana, STANCANELLI, Néstor (2006), "La Ronda Doha después de Hong Kong", en *Revista del CEI Comercio Exterior e Integración*, Buenos Aires, N° 5 (junio)

ZARTMAN, William (1987), *Positive Sum: Improving North-South Negotiations*, Transaction Books, New Brunswick, NJ