

# Seguridad alimentaria Vs tratados de libre comercio



**Cristian Marcelo Candía Rodríguez\***

El problema de la seguridad alimentaria es un problema que se ha venido agudizando a partir de una práctica de política económica que no es el resultado de una situación fortuita sino de un proceso que ha tenido en su origen unas políticas deliberadas. Adicionalmente, queremos señalar que las negociaciones agrícolas en materia comercial, son de eterna discusión en este tema multilateral de comercio.

Lo importante es destacar que, en los últimos 20 años y en esto hay consenso, tanto en organismos académicos de Naciones Unidas, como otros organismos independientes, el desarrollo agrícola ha estado condicionado fundamentalmente por tres elementos: El primero son los programas de ajuste estructural. El segundo son los acuerdos de avicultura que se dieron en la ronda de Uruguay, del antiguo GAT, hoy día OMC. Y el tercero, las políticas agrarias de los países, de las naciones desarrolladas fundamentalmente (Estados Unidos, Unión Europea, Japón).

Para nosotros es importante ver y señalar que, en cierta forma, la globalización ha tenido impacto en el mundo rural y, aparentemente, el mundo rural del tercer mundo es una víctima clara de este proceso de globalización. Con diferencia sustancial del mundo rural del primer mundo.

Los programas de ajuste estructural que se empiezan a desarrollar después de la crisis de la deuda en instituciones como el Fondo Monetario y el propio Banco Mundial, implicaron que necesariamente el mundo agrícola, que había sido eventualmente sujeto a riesgos de tipo climático o riesgos propios de su actividad, quedara expuesto a las fuerzas del mercado.

Estas políticas implicaron finalmente que durante los últimos 25 años haya habido un sesgo antiagrícola en el signo de política económica, donde en algunos países de América Latina este proceso ya estaba marchando hacia esta tendencia.

Finalmente estas políticas públicas terminan generando que la agricultura dependa del ciclo económico —la de los altos y bajos del crecimiento global y de las coyunturas económicas—. Fundamentalmente las que tienen que ver con grandes flujos de capitales hasta la década de los 90s.

Nosotros habíamos observado crisis financieras que se daban en un proceso largo. No obstante, después de los 90' y particularmente después de la primera mitad de esa década estos ciclos financieros de flujo, de entrada y de salida de capitales, que desestructuran las economías, se empiezan a dar con mayor frecuencia y con mayor nivel de intensidad.

En ello, el mundo rural no fue ajeno, toda vez que las coyunturas determinan las variaciones de tipo de cambio y también las variables financieras, como tasas de interés y el riesgo crediticio; que eventualmente hacen que el sector agrícola quede expuesto a variables que no necesariamente deben vender su propia naturaleza.

Esto es fundamental porque con la liberalización agrícola que se empezó a dar, luego de la crisis de la deuda, los gobiernos y los Estados se vieron obligados a desmontar determinado tipo de instituciones o de institutos que permitían desarrollar una política en favor de un desarrollo agrícola sostenido. Toda vez que las restricciones

financieras que se fueron dando en las naciones obligaron a reducir los presupuestos públicos e hicieron desaparecer todo sistema de promoción, de subsidio o de protección de la agricultura.

También es importante destacar que en el proceso propio de liberalización dado por esta institución y la condicionalidad de los nuevos préstamos, se generó una cierta lógica fundamentalista de creer que son las políticas de mercado, los mercados funcionando correctamente, los que iban a resolver el problema de producción, distribución y de consumo de bienes agrícolas. La realidad nos indica que no fue así.

Otro elemento que subyace en esta discusión es una simetría, es la valoración de sector agrícola de los países en desarrollo respecto de los países desarrollados.

Aquí hay una cosa que es bien interesante, porque en la medida en que en el sur se empiezan a desmontar todos los sistemas de protección agrícola, en el norte esto empezó a fortalecerse. Una situación completamente divergente en materia de política agraria.

Ahora el punto es para nosotros muy interesante porque, en enero de 2005, el Banco Mundial publicó un informe del encargado de política económica para América Latina, donde señala, al menos, tres cosas interesantes que destacar.

Lo primero es que hay una reevaluación del mundo rural. Tradicionalmente se había medido y pensado que el mundo rural representaba alrededor del 24% de la población de América Latina. Este estudio fue presentado por William Perry, que no es ningún opositor a las políticas del Banco, más bien es un funcionario muy importante dentro de éste.

En su estudio termina diciendo que “el Banco estaba equivocado”. 23 años después de las políticas de ajuste, el propio Banco o un importante funcionario dice: “en realidad nosotros estábamos equivocados”.

Primero, la población rural no es un 24% de la población de América Latina sino que es el 42%. O sea, un grueso error, hay un problema metodológico con el cual se determina la población rural.

No solo eso sino que además terminan aseverando que un crecimiento del 1% en el mundo agrícola, genera un 0.12% de crecimiento en el P.B. Nacional en el año siguiente. Lo que quiere decir que por cada punto de crecimiento de la agronomía rural, se genera un impacto del 12% en el producto general. Lo cual es tremendamente significativo.

Adicionalmente, señala lo siguiente: “Que no es posi-

ble distinguir una diferencia entre población urbana y población rural porque tienden a ser un más continuo que una ruptura”, con lo cual está reconociendo una lógica de integración urbano rural que nunca se ha cortado.

Un segundo elemento que el Banco Mundial señala es que las políticas públicas que se han implantado en el ámbito de la agricultura han sido incorrectas.

Ahora lo interesante, porque uno podría haber dicho esto hace tres o cuatro años: “Las políticas son incorrectas” y el Banco Mundial: “Pero si usted está loco”. Lo interesante es que surge de los propios Bancos Mundiales, miren: “En realidad, estábamos equivocados”.

Eso es lo paradójico. Porque pasamos 25 años de historia sacrificando al mundo rural y generando los fenómenos que estamos sufriendo: desplazamiento, migración y todos estos fenómenos generalizados, conflictos de tierra. El caso de Colombia es mucho más grave. Eso es interesante destacarlo.

El tercer elemento, es que para los países desarrollados, la agricultura no es un problema de mercado, es un problema de seguridad nacional. Es parte de una estrategia de seguridad nacional a diferencia de lo que ocurre para las naciones en desarrollo.

Esto es importante a la hora de ver las implicaciones. ¿Por qué razón? Porque en el sistema multilateral de comercio, incluida la OMC, pero previamente a eso el G.A.T.T., institución que surge en la posguerra, de lo que se trataba era de poner a las naciones de acuerdo para elaborar políticas de frontera que permitieran un flujo de bienes que hicieran accesibles los mercados y hubiera un trato no

discriminatorio entre naciones a la hora de comerciar internacionalmente. Se trataba de darle un sello a un nuevo sistema de orden internacional, que rompiera con toda la trayectoria que se dio durante la preguerra o el período entre guerras; donde fue elemento central.

No está de más decir que entre el origen del G.A.T.T. y la Ronda de Uruguay, pasaron siete u ocho rondas de negociaciones, en las cuales obviamente los intereses no generaron acuerdo.

No obstante, hacia fines de la década de los 70', después de la Ronda de Tokio, se pensaba que el sistema multilateral se estaba configurando. Surgen intereses nuevos por reabrir las negociaciones comerciales hacia lo que fue la ronda de Uruguay, lo que evidentemente surge por interés de Estados Unidos, Japón y algunos





países que no eran Unión Europea todavía. Era introducir nuevos temas de negociación.

Los nuevos temas de negociación estuvieron vinculados al comercio de servicios y al comercio agrícola. Recordemos que la ronda de Uruguay surge en el año 86, precisamente el momento en el cual se da esta negociación es el endeudamiento de los países. Es un momento de mucha violencia política en América Latina particularmente, y de mucha inestabilidad.

Se alarga esta ronda en la cual la opción planteada ahí era introducir los temas de agricultura. Por un lado, los de las naciones del sur y los temas de servicios para las naciones del norte. Ingenuamente, los responsables de política económica de los países del sur, pensaron que si transaban liberalización de los servicios por liberación de la agricultura, podían ganar algo en esa partida. No obstante, no repararon y no hicieron evaluación. De hecho, no existe ninguna evaluación en América Latina del período previo a la ronda de Uruguay y el proceso de negociaciones que dijera claramente los impactos sobre el sector agrícola de los países del sur.

Es importante señalar este punto de negociación porque en el antiguo G.A.T.T. se generó un artículo de excepción. El Artículo 21, que permite a cada nación, a cualquier miembro del Acuerdo, excluir temporalmente al sec-

tor agrícola de las obligaciones, dada una estrategia o argumento de seguridad nacional.

De América Latina y de los países del sur, ningún país ha recurrido a esta cláusula. No obstante, la Unión Europea y Estados Unidos, cada vez que pueden la invocan.

Al fin de la Ronda Uruguay, en el año 94 y principio del 95, este Acuerdo G.A.T.T. se transformó en la llamada Organización Mundial del Comercio, que es la síntesis de las negociaciones comerciales de todas las materias que tienen que ver con flujo de mercancías y flujo de capitales por el lado del acuerdo de servicios, del acuerdo de agricultura, el acuerdo sobre autoría intelectual y los sistemas de solución de conflicto.

¿Para dónde vamos? La idea es ver que esta Organización que ya cumplió diez años, la O.M.C., se ha vuelto permanentemente una organización donde se generan más conflictos, se centran más las negociaciones de lo que salidas hacia el comercio internacional, equilibrado, integrado y balanceado se dan.

Nosotros como organización hemos participado de este proceso desde sus orígenes y hemos planteado claramente que no se puede avanzar en negociaciones comerciales que manejan un doble estándar en materia agrícola. No se puede seguir avanzando en negociaciones que permiten subsidios en el norte, en la medida en que eliminan, o limitan, capacidades de manejo de políticas económicas para el sector agrícola en el sur.

Tanto es así que se han generado sistemas de subsidios y de cruce y de ayuda doméstica. Un sistema bastante complejo, particularmente en Estados Unidos para proteger su sector agrícola, que no necesariamente son subsidios prohibidos sino que son subsidios autorizados por la O.M.C. y que están impactando claramente a las economías más pequeñas o en desarrollo.

Los efectos de las políticas de subsidio son los que generan el conflicto del algodón. En el 2001, los subsidios fueron de US\$2 millones de dólares y es interesante señalar que afortunadamente, hace un tiempo, la O.M.C. resolvió a través de Brasil y de un país africano sancionar a Estados Unidos por el uso de subsidios en el algodón.

La historia es bien concreta. La O.M.C. hasta hoy, aparentemente, es un escenario donde las negociaciones no tienen fin. Es un escenario de conflicto, es un escenario donde no hay acuerdo. No se ha podido avanzar en la liberalización del comercio a pesar de que ha habido múltiples intentos.

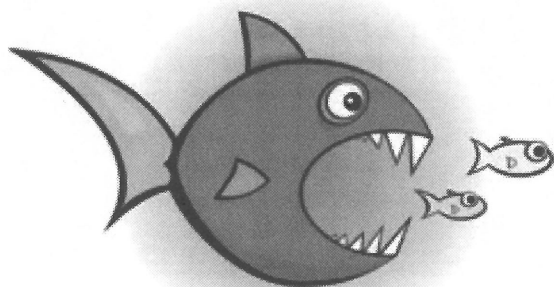
Para nosotros, lo más significativo es lo que ocurre desde Seattle a Cancún, donde la ronda que se suponía era la ronda final de negociaciones de la O.M.C. antes del

año 2000, fue un fracaso total porque hay un punto de inflexión en el sistema multilateral de comercio toda vez que se empiezan a generar niveles de participación, observación o de apoyo de países en desarrollo o países muy débiles, con el mundo de la sociedad civil, que empiezan a apoyar los equipos negociadores al interior de la O.M.C. y logran descarrilar lo de Seattle.

Se replantea la O.M.C. a través de la ronda del desarrollo de Doja y no obstante el tema agrícola, fue el tema que descarriló Cancún y fue fundamentalmente por el tema del algodón.

Ese escenario, donde el multilateralismo entra en crisis, abre un espacio que ya había sido explorado por los Estados Unidos, para generar economías de bloque. O sea que aquí hay un escenario donde la globalización no es un fenómeno homogéneo sino que es un fenómeno que se está dando a través de regionalización y estructura de bloque.

Y en el cual, hacia el año 94 Estados Unidos se había quedado aislado de esta iniciativa de bloques. Lo que



hace es que se cierran las negociaciones entre Canadá, Méjico y Estados Unidos en el 93 y parte del Acuerdo del 94, dando inicio a una relación inédita de una nación tan poderosa como los Estados Unidos, que incluye y empieza a estructurar una lógica de bloque regional a un país en desarrollo como Méjico; y asociado con Canadá.

Con esto quiero decir que, en la medida en que Estados Unidos vio en la O.M.C. un espacio para rentabilizar los intereses de las empresas americanas, le fue bien y le sirvió bastante.

La O.M.C. es un foro donde cada país representa un voto y donde el principio es de compromiso único y cada país puede rechazarlo. Se vuelve un sistema donde, en cierta forma, se equilibran los poderes. Y eso a determinadas economías y determinados intereses empresariales no les es favorable.

Por tanto se empieza a abrir un espacio bilateral o de sub-bloques, un espacio que se conoce como el building blocks (construcción por bloques). En el principio de negociaciones comerciales se llama "construcción de bloques", cuando uno quiere construir una glosa global.

Los acuerdos comerciales bilaterales o los acuerdos de libre comercio tienen un nombre engañoso porque se dice: "Libre comercio", "liberar el comercio".

La verdad es que la esencia de la política comercial americana no es negociar el acceso a los mercados. Si bien es cierto es una parte importante del componente, lo más trascendente e importante de los acuerdos comerciales son todas las políticas transfronterizas que se derivan.

No obstante, las materias que se discuten y los acuerdos de libre comercio incluyen una parte de comercio de bienes y mercancía, bienes agrícolas y no agrícolas; y contienen una serie de capítulos que son tanto más importantes. Por ejemplo los derechos de propiedad intelectual o los derechos del inversionista, políticas de competencia, compras gubernamentales, comercio de servicios.

Lo que estamos diciendo es que pasamos de una lógica de frontera a una lógica transfronteriza que define la política institucional de cada nación, que se asocia con Estados Unidos. Lo cual, obviamente, tiene muchas implicaciones que trascienden el plano estrictamente comercial.

Dicho de otra forma. Hay un traidor. Abrimos el mercado a productos agrícolas y no agrícolas de otras naciones a cambio de que se hagan reformas estructurales al interior de cada economía.

Y en ese sentido el acuerdo con Chile tiene una importancia estratégica para Estados Unidos porque permite establecer condiciones de visos mínimos sobre las cuales se va a desarrollar la estrategia en la incorporación de nuevos socios comerciales.

Por eso es que es muy dudoso creer que en un país negociando solo podrá lograr la estrategia de plantearse una ordenante, es muy dudoso pensar que esa estrategia que ya que estamos mal o estamos peor, podemos conseguir más es muy difícil de creer, porque hay un estándar que está establecido.

Hemos revisado los acuerdos de Chile, paralelamente en el TLC Andino está negociándose el DR-CADFTA, Centroamérica y República Dominicana; y las similitudes en el acuerdo con Chile son exactamente muy coincidentes y el piso negociador del TLC Andino era exactamente el piso negociador que tenían con Chile.

Por lo tanto no hay ningún elemento que indique que se pueda modificar la negociación.

Y es importante entender que detrás de esto no hay un problema de acceso al mercado. Estados Unidos puede tener una economía bastante grande, pero la oferta exportable es competitiva entre naciones, un sistema más o menos homogéneo. La verdad es que no creemos que solo el comercio sea el objetivo.

Comprendemos dos cuestiones. Una, hemos tenido un desarrollo de políticas económicas de los últimos 25 años que tienen una connotación de transformación estructural del sistema institucional. Y dos, lo que se persigue a través de los acuerdos de comercio es justamente profundizar el principio del llamado Consenso Washington. A principios de los noventa un par de economistas, uno de apellido Williamson, establecieron el decálogo de principios que debían regir a las economías y se les llamó el Consenso Washington.

Vista esta perspectiva, lo que se hace es profundizar el consenso, o por lo menos congelarlo en estado institucional. Eso tiene dos implicaciones: Una, que si bien las negociaciones comerciales son un proceso negociador, las obligaciones derivadas de ello tienen carácter de legislación y esto en términos de política es muy importante, porque finalmente un negociador termina definiendo lo que debe decidir el Parlamento y le quita sentido al ejercicio de la política en cada Congreso.

Es una situación que debiera llamar a preocupación respecto de las negociaciones mismas.

La segunda cosa es la ausencia de una posición negociadora. Los negociadores van, enfrentan un proceso negociador con una contraparte asimétrica y enfrentan una situación donde la posición negociadora se construye ahí y no, como en el caso de Chile.

En el caso de Chile puedo nombrar el sector agrícola, fundamentalmente el dedicado al trigo y a la remolacha; no fueron posiciones negociadoras hasta cuando ya estaba avanzada la negociación. Tanto es así que en el último minuto de la negociación, norteamericanos le dijeron a los chilenos “nosotros estamos de acuerdo con el 99% de lo que hemos negociado, el 1% son dos cosas, las bandas de precio sobre la remolacha y el mecanismo de encaje del flujo de capital”.

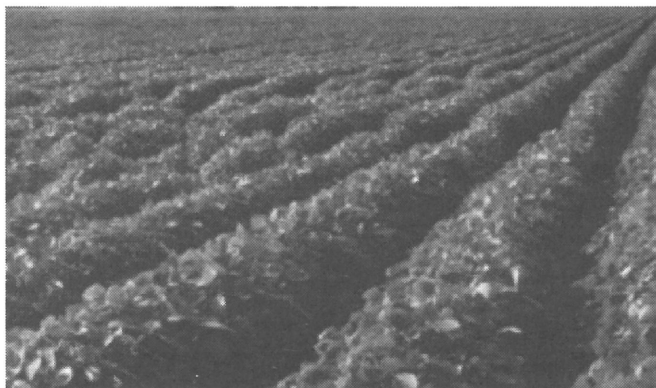
Chile tenía una restricción para el foco de capitales y como en ese 1% no había acuerdo, se cayó la negociación. ¿Qué ocurrió? En la misma noche se le avisa al Presidente Ricardo Lagos y manda a sus dos ministros, de Exterior y de Hacienda, para resolver el conflicto con los negociadores y se entregó la remolacha y el mecanismo de encaje.

Los remolacheros de Chile son unos 200.000. No son

hombres de izquierda, han tenido una trayectoria empresarial vinculada a la economía tradicional agraria, propiciando que hoy día esta gente tenga hasta el año 2007 vida productiva en el ámbito de la remolacha. Ya habían perdido la lenteja y el poroto con el acuerdo con Canadá; perdieron el trigo con MERCOSUR y perdieron la remolacha con el TLC.

Y estamos hablando de una extensión bastante grande de territorio y de una situación que involucra al menos un sistema de vida del orden de tres millones de habitantes, que les queda reconvertirse al sector pecuario, que está fronterizo con Argentina y ésta tiene fiebre aftosa y el riesgo sanitario es tremendamente fuerte.

Comento este ejemplo, porque creemos que desde el punto de vista de los efectos las posiciones negociadoras son importantes, pero también lo es tener en consideración los efectos que se están viviendo en países que ya han negociado. Y ojo que el gobierno de Chile



dice que no negoció mal.

Aquí hay dos elementos que son por lo menos cruciales a la hora de discutir el tema de los acuerdos de libre comercio. El primer elemento es que las negociaciones comerciales en ningún caso establecen alguna posibilidad de modificar el sistema de subsidios de ayuda interna de Estados Unidos. Toda vez que se ha tratado a través de la vía bilateral de discutir la negociación en términos de poder cambiar o torcer la mano en la política agraria, y eso no ha sido posible.

Y va a ser muy poco posible que alguien lo modifique, pues Estados Unidos no tiene una ley que obliga al gobierno a entregar subsidios de la agricultura que hacia al 2011 o 2012 van a ser del orden de 173.000 millones de dólares, lo cual es mucho dinero, y queda muy difícil modificar esta situación.

Un segundo elemento que preocupa y va a tensionar evidentemente al sector agrícola tiene que ver con los

derechos de propiedad intelectual. Estos han generado impacto, vamos a hablar solamente del ámbito agrícola porque tiene impactos múltiples y diferenciados en cada uno de los sectores.

Fundamentalmente el tema tiene que ver con el patentamiento y con la protección sobre los organismos genéticamente modificados que puede generar una cierta suerte de dependencia de todo aquel productor que, o bien trabaje con transgénicos, o su producción resulte contaminada con semilla transgénica. Ese es un tema fuerte de tensión.

Un tercer elemento de tensión tiene que ver con el estatus jurídico que tienen los inversionistas y esto está generando ya conflicto entre el agro y la minería en el caso de Chile. Porque el estatus jurídico que se le entrega a un inversionista extranjero es la posibilidad o la potestad de demandar a un Estado frente a un tribunal internacional. Toda vez que se apruebe un proyecto de inversión, entra en un sistema en donde el Estado asume la posibilidad de indemnizar por cualquier cambio en la política pública que afecte la rentabilidad del proyecto.

Recientemente en la Tercera Región de Chile, una vez suscrito el acuerdo ocurre lo siguiente: Barry Gold, una empresa vinculada a la familia Bush, tiene un proyecto minero que estaba siendo tramitado en el año 2001 con previa aprobación y entra en tensión porque va a explotar un glaciar, que permite que toda una zona agrícola en esa Tercera Región de Chile tenga acceso a producción agrícola. Y ahí obviamente que hay tensiones e intereses bajo el principio de protección al inversionista extranjero, obviamente que se va a dirimir el conflicto en función de la minería y eso genera un tremendo problema de sustentabilidad ambiental de una zona, de una comunidad o de una región.

Estos van a generar una tensión en la política pública, porque el ámbito y el alcance de la negociación alcanzan todo el nivel del sistema público incluyendo el sistema municipal.

Esto genera a su vez una complicación adicional, toda vez que cuando municipios pueden hacer políticas públicas a través de las compras gubernamentales, éstas tienen que ser licitadas internacionalmente. Y si uno pudiera pensar que a través del sistema de mecanismos de compra y venta de alimentos para la satisfacción humana o para políticas públicas municipales, al hacer la transacción transparente a nivel internacional queda limitado claramente el espacio para cualquier política de esa naturaleza.

Respecto a los consumidores, estas negociaciones no incluyeron ninguna materia específica. Si bien incluyeron los temas laborales y ambientales en el ámbito al respecto de su propia legislación interna, en materia de consumidores no hay ningún sistema de protección y eso al menos en lo que significa venta o distribución de

productos genéticamente modificados, vulnera un principio esencial de la ley del mercado que es la libertad de elección fundamentado en el acceso a la información.

La verdad, creemos que el comercio internacional puede ayudar a un crecimiento económico cuando las condiciones son justas, cuando hay acceso y no hay limitaciones adicionales a lo que es problema arancelario; porque todo esto no resuelve el problema no arancelario. Podría ser beneficioso pero no obstante las transformaciones institucionales que hay detrás, creemos que no vamos a tener muy buenos resultados en los acuerdos comerciales.

Dicho de otra forma, los acuerdos comerciales no pueden constituirse en una herramienta del desarrollo. No obstante lo que se ha presentado por los negociadores y por los gobiernos que han hecho acuerdos comerciales, lo han presentado como una estrategia de desarrollo.

La verdad es que la estrategia de desarrollo supone intervención del mercado y no profundización del mercado, porque una estrategia de desarrollo es bastante más que eso. Tiene que ver con políticas públicas y estos acuerdos tienden justamente a lo contrario, a limitar la posibilidad de políticas públicas.

#### Conclusiones:

§ La situación agrícola y la precariedad del mundo agrario no es una cosa nueva sino que venía desde largo tiempo.

§ Hay elementos fundamentales que tienen que ver con una concepción de sociedad, una valorización del mercado sobre lo que puede dar.

§ El sistema multilateral de comercio no ha sido un mecanismo corrector de las relaciones comerciales internacionales y es muy difícil que lo sea.

§ La estrategia de acuerdos regionales, que no solo se da en América Latina sino que se está dando en el mundo, está erosionando ese tema multilateral de comercio, de forma que es posible que en el futuro no sirva para nada.

§ Recientemente la OMC divulgó un texto donde se preguntan por el futuro de la organización, y la verdad, lo único que se plantea es que los acuerdos comerciales están erosionando ese tema multilateral de comercio.

§ Y un elemento fundamental es que todo el destino de la política comercial americana depende ahora de la aprobación del DR-CADFTA, que va a definir la posibilidad de que se siga negociando el TLC andino”.

*\*Economista. Coordinador de la Misión para América Central y el Caribe Hispano de Consumers International. Profesor e Investigador Ciencias Sociales y Comercio Justo*