

OMC

Las negociaciones sobre agricultura de la OMC: un triste cuento de arrogancia estadounidense, hipocresía europea y confusión de los países en desarrollo.

Después de haber seguido de cerca durante mucho tiempo las negociaciones sobre agricultura dentro de la OMC, todavía estoy espantada por la arrogancia de EE.UU y la hipocresía de la Unión Europea, además de sentirme bastante frustrada por el enorme desfase de poder entre las potencias y los países del Sur. Pero más aún, me siento enojada por la apatía de los gobiernos de los países en desarrollo que, aunque reconocen que los 15 años de ajuste estructural y la OMC ha traído más pobreza y destrucción a sus pueblos, siguen tomando sólo los pasos más tímidos y pequeños para afirmar sus derechos dentro de la OMC. Continúan deslumbrados por la doctrina neoliberal que cotidianamente les predicán, y paralizados por un espacio de negociación reducido en el cual se encierran para asegurarse de no "ofender a los dioses" poniendo en riesgo cualquier acuerdo comercial preferencial u otros "favores" como la ayuda alimentaria, la asistencia técnica o el apoyo en el área política o de seguridad. Por todas estas razones los países en desarrollo están abiertos a ser forzados a comprometerse o someterse.

Por supuesto, existen éxitos durante los últimos dos años, en Seattle, en Libreville, aún en la Conferencia de los Países Menos Desarrollados (LDC) en Bruselas, donde los países en desarrollo seguían con su resonante "no" a una nueva ronda. Pero para muchos países esta resistencia no es tan fuerte como parece, y como necesita ser. Las crisis que soportan los países en desarrollo, de pobreza, inseguridad alimentaria, sustentos precarios, y con ellos la pérdida de dignidad humana, merece un "no" cien veces más fuerte que el que actualmente están murmurando en Ginebra los gobiernos.

Las posiciones asumidas en la sesión especial de mayo sobre agricultura

En las últimas negociaciones de la OMC, realizadas entre el 21 y el 23 de mayo, tres asuntos estuvieron sobre el tapete: aranceles, cuotas de tasas arancelarias, y la "Caja Ambarina".

Tres áreas altamente problemáticas. Los compromisos adquiridos en estas áreas por los países en desarrollo son contrarios a las necesidades de un sector agrícola cada vez más empobrecido. Al mismo tiempo, las escapatorias usadas y abusadas en estas áreas por los países desarrollados deben ser cuestionadas y paradas, porque en caso contrario las reglas del comercio agrícola seguirán dando un trato especial a los países desarrollados en vez de dárselo a los en desarrollo.

Para colmo de males, EE.UU. y la U.E. sólo actúan a favor de los intereses de sus agro industrias. Efectivamente, predicán la liberalización a los países en desarrollo pero continúan con las fuertes subvenciones a sus propios mercados.

Tomemos el ejemplo de EE.UU. En esta reunión, EE.UU tuvo la audacia de plantear las siguientes propuestas: Primero, que se debe reducir el apoyo doméstico proporcionado por los países en desarrollo bajo el artículo sobre subsidios a insumos e inversiones (art. 6.2) del Acuerdo sobre Agricultura. El artículo 6.2 dice que los países en desarrollo miembros de la OMC pueden proporcionar subsidios a los insumos agrícolas generalmente disponibles a los productores de bajos ingresos o de pocos recursos. EE.UU. quiere asegurar que el uso que dan los países en desarrollo a tales subsidios sean estrictamente dirigidos a los productores de bajos ingresos o de pocos recursos.

Y segundo, pidió que las tasas arancelarias sean recortadas de las tasas aplicadas antes que de las tasas comprometidas. Llevar el acuerdo en este sentido implicaría reducir aún más los derechos acordados para los países en desarrollo. Al mismo tiempo, EE.UU demuestra su arrogancia al pedir una expansión de la Caja Verde de apoyos domésticos (que ellos utilizan y que no están sujetos a ningún límite).

La U.E. también asume una posición que le permitiría seguir con sus enormes subvenciones que distorsionan el comercio. Aunque la U.E. dice que reducirá sus subsidios a las exportaciones, está peleando para que esto suceda de manera paulatina. A la vez que retiene

otras formas de apoyo doméstico que contribuyen al "dumping", como la Caja Azul (programas de limitaciones a la producción) y la Caja Verde.

Japón asumió una posición de negociación dura pero sensata sobre el tema de aranceles. Aseveró que los países deben gozar del espacio necesario para determinar sus niveles arancelarios según sus necesidades y problemas internos. Esta política concuerda con su política de protección a sus productores de arroz para retener por lo menos algún nivel de auto suficiencia en arroz, aunque la producción doméstica de arroz le resulta extremadamente cara. Demasiados países están sometidos a EE.UU. y a la U.E. debido a sus necesidades alimentarias. Los japoneses están muy conscientes de esto, y sabiamente rechazan entregar su soberanía a cambio de arroz.

En cuanto a los aranceles, muchos países en desarrollo como India y los países de la ASEAN, asumieron la posición de que hasta que los países de la OCED no reduzcan sus subsidios, no les gustaría comprometerse a reducir aranceles.

Por otro lado, se plantearon otras sugerencias para negociar de manera más justa en las áreas de las cuotas de aranceles y la Caja Ambarina, por ejemplo algunos miembros del Grupo de Común Acuerdo (un grupo informal de países en desarrollo que incluye a India, Pakistán, República Dominicana, Cuba y Uganda) destacaron los muchos problemas y escapatorias utilizadas por los desarrollados para soslayar los compromisos de la Caja Ambarina y la necesidad de que esto sea resuelto.

Si bien éstas son buenas sugerencias, no logran resolver la manera en la cual los países industrializados abusan del sistema de las "cajas" de subsidios dentro del Acuerdo. El año anterior algunos países propusieron que todas las Cajas de Subsidios sean reducidas a una sola Caja y que el nivel de todos los subsidios sean reducidos a un porcentaje máximo común.

Las voces de los países en desarrollo también siguen sumisas, tanto en comparación con las contrapartes de los países desarrollados, como en comparación con la urgencia de las crisis agrícolas que ahora azotan a tantos países en desarrollo. Mientras Australia, la U.E. y Japón presentaron posiciones (de hecho "no-posiciones" debido a que la reunión se realizó de manera informal) no hubo posiciones de parte de los países en desarrollo sobre temas específicos y sólo una posición general sobre el "Trato especial y diferenciado". Las presentaciones se hicieron de manera oral. Esto fue decepcionante debido a que no existe ninguna memoria de esta reunión salvo la de las "no-posiciones" presentadas.

Se debe cuestionar este proceso informal de negociación. La sesión de mayo pasado y la sesión especial de julio, operaron de manera informal, y así también lo hará la de septiembre. La práctica de las sesiones informales no representa nada nuevo para la OMC, y la razón ofrecida es que permite que los países discutan "de forma confidencial".

Sin embargo, esto fue informalmente cuestionado por un par de representantes gubernamentales. Como uno de ellos dijo de manera sucinta, no existen memorias de las negociaciones de la Ronda de Uruguay. Esto ha llevado a enfrentar, ahora, problemas, pues los paneles de resolución de disputas asumen arbitrariamente el rol de interpretar las ambigüedades, muchas veces a desventaja de los países en desarrollo. Por lo tanto será del interés de los países en desarrollo que consten estas reuniones.

EE.UU., un matón arrogante en las negociaciones

La audacia de la posición de EE.UU sobre la reducción del apoyo doméstico, que forma parte del Trato Especial y Diferenciado, se ve claramente al mirar los niveles actuales de apoyo al sector agrícola estadounidense y los miles de millones que están reservando para seguir con este apoyo a lo largo de la próxima década. Se dispararon los pagos directos a los agricultores de EE.UU., de USD 4.6 mil millones en 1996 a más de 32.3 mil millones en 2001¹. La mayoría de estos desembolsos se amparan en la Caja Verde, que no tiene límites, y que EE.UU quiere expandir. El pretexto es que estos pagos no distorsionan el comercio debido a que no están ligados a los niveles de producción.

¹ Fischler, discurso a una cena Congressional, 17 de mayo 2001.

Pero esto no es todo. Se asignó una cantidad adicional de 79 mil millones de dólares para el período 2001-2011 para compensar a los agricultores en forma de programas contra - cíclicos (cuando los precios caen), por conservación, además de programas de promoción de exportaciones². Las reglas del Acuerdo sobre Agricultura contienen tantas salidas de escape que, según el Comité Agrícola de la Cámara de Representantes estadounidense que está impulsando una nueva ley agrícola, estos desembolsos será adecuados a las actuales reglas del Acuerdo sobre Agricultura.

En cambio, los países en desarrollo cuentan con pocos recursos financieros para apoyar a sus agricultores. Efectivamente, el sector agrícola de los países en desarrollo está cargado con impuestos en vez de recibir subsidios. Muchas veces los precios de los alimentos se mantienen en un nivel bajo para subsidiar al sector industrial y apaciguar a los sectores urbanos.

En 1996, 61 de 71 países en desarrollo notificaron que no proporcionaban apoyo doméstico sujeto a reducciones (apoyos de la Caja Ambarina). Sólo 13 de 71 países en desarrollo notificaron que subvencionaban inversiones e insumos, en base al artículo 6.2, que EE.UU ahora pide que sea reducido. Para estos trece miembros, su nivel de apoyo se encuentra entre 0 y 5 por ciento del valor de su producción agrícola³

El comentario de pasillo en Ginebra es que EE.UU está presionando a algunos países en desarrollo. Para los que actualmente proporcionan subsidios, no siempre resulta factible asegurar que sólo los pequeños productores los reciban, y es probable que una pequeña porción llegue a los grandes productores. Ahora EE.UU. lo cuestiona, y quiere que los subsidios de los países en desarrollo dirigidos a los insumos sean registrados como pagos bajo la Caja Ambarina porque no son entregados de forma precisa.

EE.UU subvenciona hasta 25 a 30 por ciento de su producción agrícola y la OCED estima que el apoyo estadounidense a los productores alcance 26 por ciento del valor de la producción total en el año 2000. Es poco probable que los subsidios de los países en desarrollo alcancen 5 por ciento del valor de la producción, sin embargo EE.UU insta a los países a acatar mejor las reglas del Acuerdo sobre Agricultura.

Sobre reducciones en los aranceles en base a las tasas aplicadas.

La posición de EE.UU es que en las próximas negociaciones las reducciones de aranceles se basen en las tasa aplicadas, antes que las tasas comprometidas. (Al final de la Ronda de Uruguay los países tuvieron que fijar o comprometer niveles arancelarios máximos sobre productos agrícolas. No obstante, en la práctica, muchas veces por presión del Banco Mundial o las condicionalidades del FMI, los países en desarrollo utilizan tasas muy por debajo del techo de las tasas comprometidas en la OMC. Estas son las tasas aplicadas.)

Según un delegado de un país en desarrollo, nunca en la historia del GATT/OMC se han recortado las tasas en base a las tasas aplicadas.

El estudio de la FAO sobre los impactos del Acuerdo sobre Agricultura en los países en desarrollo demuestra que las importaciones se han disparado en sus mercados debido a aranceles más bajos que han resultado del ajuste estructural y de las políticas del Banco Mundial. Aunque las exportaciones sí han crecido, su crecimiento resulta demasiado poco para equilibrar el diluvio de importaciones. El resultado es que la pobreza del sector rural está subiendo debido al desplazamiento de los pequeños productores.

Los países en desarrollo que por cuenta propia o por razones de presión por parte de las grandes potencias, mantienen aranceles muy por debajo de las tasas comprometidas, ven que en estas negociaciones la reducción de aranceles en base a las tasas comprometidas es, como lo puso un delegado gubernamental, el único as que tenemos. EE.UU. claramente quiere reducir el potencial de esa carta.

Según observadores en Ginebra, el área de las negociaciones actuales de la OMC que más le interesa a Washington es asegurar más acceso a mercados agrícolas. Los cabildeos de la agroindustria constan entre los más sonoros en Washington. Esta es una de las razones para

² Inside U.S. Trade, 25 de mayo 2001.

³ OMC 1996, G/AG/AGST/Vols 1-3.

al falta de entusiasmo de EE.UU. sobre la inclusión de nuevos aspectos como inversiones y política de competencia. Agricultura ya consta en la agenda predeterminada y será negociada pase lo que pase con el lanzamiento de una nueva ronda. Además, la inclusión de nuevos aspectos puede implicar la resolución de los actuales desequilibrios del paquete de acuerdos de la OMC, que podrían incluir lo agrícola, cuando en realidad lo que más les interesa es mantener una fuerte posición ofensiva en esta área.

La multifuncionalidad mutada de la U.E.

Mientras EE.UU es famoso por su arrogancia, la UE. es más sofisticada e indirecta. La U.E. finge estar preocupada por los países en desarrollo y al mismo tiempo corteja a su público interno con el himno de la multifuncionalidad. En realidad no hay ningún aspecto ambientalmente sostenible de la Política Agrícola Común (CAP) Los programas ambientales son pura fachada que oculta el programa general de la CAP. Durante una visita reciente a una granja holandesa, me enteré de que los agricultores holandeses reciben pagos adicionales por el número de flores, pájaros o nidos de pájaros que constan dentro de la granja. También les recompensan por contar con aspectos "naturales" (como lagunas artificiales) dentro de su propiedad. No obstante, los productores agrícolas que producen industrialmente (aún cuando cuentan con " aspectos naturales") reciben estos subsidios. El uso de plaguicidas y fertilizantes químicos sigue alto y mientras los subsidios promueven la diversidad en los sembríos, las prácticas de monocultivo sí son utilizadas. No hay expectativas de que esto cambie. Las granjas de la U.E. son cada vez más parecidas a las de EE.UU. Son altamente mecanizadas debido a su tamaño, lo que hace casi imposible que la U.E. se involucre en una agricultura verdaderamente sostenible y que utilice métodos multi cosecha antes que los monocultivos.

Al fin y al cabo, la agricultura multifuncional de la U.E. sigue causando daños ambientales a nivel interno. A nivel externo tiene como consecuencia el inundar de alimentos a bajo costo en los países del Tercer Mundo, desplazando a los pequeños agricultores, y al mismo tiempo destruyendo la multifuncionalidad de los países en desarrollo. Para la U.E. es necesaria la producción agrícola, aún en un costo elevado, para apaciguar al políticamente poderoso grupo de presión de los agricultores. Pero adicionalmente hace que la U.E. sea auto suficiente en alimentos, y por lo tanto independiente. Por otro lado, a la U.E. le da una palanca política sobre los países que dependen de ella, por ayuda alimentaria o por alimentos baratos.

Efectivamente, la U.E. está tan decidida a mantener sus apoyos domésticos y hasta sus subsidios a la exportación que en un reciente discurso, el Comisionado Agrícola Fischler aseveró que los aranceles son el aspecto que más distorsiona la agricultura, seguido por el apoyo doméstico y luego los subsidios a la exportación⁴

La posición controvertida de Japón

Como parte de las recientes discusiones sobre agricultura, Japón se presenta como el país que más dificulta, una posición que antes asumió la U.E. La posición japonesa de proteger a su sector agrícola (de arroz en particular) a través de aranceles y su resistencia férrea a mantener sus altas subvenciones enojó a muchos. Como resultado, países como los del Grupo Cairns que promueven la liberalización, sienten que, en comparación, la posición más temperada de la U.E. es mucho más fácil de aceptar.

Es irónico que la posición de Japón se vea como amenazadora pues el mismo Japón no exporta productos agrícolas. Aunque protegen a su mercado interno, los subsidios japoneses no socavan otros productores del mercado mundial.

Desafortunadamente, en la panorama más amplio Japón está muy aliado con la U.E. tanto en sus posiciones sobre agricultura como en su deseo de promover una nueva y amplia ronda de negociaciones. La posición japonesa sobre la continuación de subsidios tiene el efecto de prestar peso a la posición de la U.E. que sí contribuye al "dumping". Un delegado lo puso así "Japón hace el trabajo de la U.E., mientras, la U.E. se relaja"

⁴ Inside U.S. Trade 1 de junio 2001

Las debilidades de los países en desarrollo.

Sin embargo la posición japonesa sobre aranceles debería ser apoyada ampliamente. Los países deberían, como Japón lo sugiere, tener el derecho soberano de determinar qué cruza sus fronteras, y no subordinar sus objetivos e intereses nacionales a objetivos comerciales.

Pero, la posición japonesa sobre aranceles sufre de fallas pues no distinguen entre el apoyo que incrementa la producción doméstica destinada al consumo doméstico y el que directa o indirectamente subsidia a las exportaciones. (los criterios actuales de la Caja Verde de que los apoyos no deben distorsionar al comercio son demasiado imprecisos). Los subsidios de la U.E. y EE.UU. deben ser vistos como diferentes a los de Japón porque los primeros son grandes exportadores.

¿Por qué, a pesar de los pésimos resultados de la liberalización agrícola llevada a cabo a través de la OMC y el ajuste estructural, los países en desarrollo, a diferencia de Japón, son tan renuentes a proteger a sus mercados?

Los países en desarrollo piensan que tienen intereses diferentes

Los países en desarrollo están divididos. Algunos pertenecen al Grupo Cairns de países exportadores (aunque Filipinas, por ejemplo, es miembro a pesar de que desde 1996 es un país netamente importador). Algunos se encuentran en el campo de los importadores netos, y otros en el Grupo de Común Acuerdo, que intenta nivelar la cancha a través de la promoción del Trato Especial y Diferenciado.

Sin embargo, el proceso de liberalización agrícola ha sido parecido en todos los países de los distintos grupos, y los problemas sufridos que antes mencionamos también son casi idénticos. De hecho, es cada vez más grande el número de países en desarrollo que informalmente se junta a las filas de los importadores netos. Hasta los grandes productores, como Argentina y Brasil, no saben qué hacer con los trabajadores desplazados del sector agrícola.

Existen dos razones, ligadas de manera general, para explicar la posición tan débil de los países en desarrollo.

Primero, la mayoría de los países en desarrollo creyeron las promesas de acceso a los mercados. Convertir pequeñas y sostenibles parcelas de subsistencia en granjas grandes orientadas hacia la exportación, parece una idea atractiva y un paso hacia la visión del crecimiento y desarrollo construida en el mundo occidental.

Segundo, ya han sido obligados a liberalizar, o están en este proceso. Puede ser que este proceso se realiza a través del Banco Mundial y el FMI, a través de las condicionalidades contenidas en la Ley de EE.UU sobre Oportunidad para el Crecimiento de Africa, e incluso a través de la iniciativa HIPC (el programa del Banco Mundial para la reducción de Deudas, que fue nombrado por el Secretario General de la CEPAL, José Antonio Ocampo, como "el programa más condicionado de la historia"). Tomemos el caso de un país como Bolivia por ejemplo. No es ningún accidente que a pesar de sufrir una crisis agrícola debido a la importación de productos agrícolas baratos, el país sea uno de los promotores más fervorosos de la liberalización. Sus aranceles comprometidos son de un 40% pero sus aranceles aplicados, gracias al Banco Mundial y el FMI, son de un 10%, y no provee ningún tipo de apoyo a sus agricultores. En este contexto, ahora utilizan su situación de libre mercado para presionar a las grandes potencias para que ellas también liberalicen, esperando así ver algunos beneficios.

Otros países en desarrollo no han liberalizados tanto como Bolivia. Sin embargo, debido a su dependencia política, o económica de la U.E. o EE.UU., o los dos, cuando pelean lo hacen de manera sumisa. Como lo expresó el ex Presidente Clinton, la clave es llegar a entender el temor más grande del país con el que se negocia. Washington no duda en maximizar su palanca enfatizando los temores de los países en desarrollo para conseguir lo que desea.

¿Existe esperanza alguna?

Quizás. Pero esto depende enteramente de que los países en desarrollo se percaten de algunas cosas:

1. el acceso a mercados es el cebo que oculta la trampa. Si todos los países (incluyendo EE.UU y la U.E.) buscan más acceso a mercados resulta imposible, dado los limitados mercados existentes, que todos consigan lo que quieren. Habrá ganadores y perdedores; algunos países en desarrollo conseguirán más acceso, pero a cambio, cederán más en términos de acceso a sus mercados domésticos de lo que reciban. Parece que en la lucha frenética por el acceso a mercados los gobiernos de los países en desarrollo se olvidaron de que ellos también tienen sus mercados internos que tendrán que intercambiar si quieren acceso a mercados externos.
2. Hay que deconstruir nuestro pensamiento sobre el desarrollo económico. La visión mayoritariamente occidental de desarrollo, tan preocupada por los niveles del PIB, incrementos en el consumo y un afán de exportar, es inherentemente insostenible. El crecimiento económico en base a las exportaciones depende de la extracción, y muchas veces el agotamiento de limitados recursos ambientales o humanos, y su conversión en productos o servicios para vender. En un entorno cada vez más competitivo, estos productos se venden a un precio muy por debajo de su valor real. Por ejemplo, la agricultura orientada hacia la exportación está convirtiendo fincas que anteriormente fueron sostenibles en grandes fincas industriales que dependen de monocultivos y el uso masivo de insumos químicos. Los productos resultantes se venden baratos. Sin embargo, como consecuencia, muchos países quedan con tierras agrícolas agotadas que ya no son productivas, además de condiciones climáticas desastrosas.

Los países en desarrollo necesitan desarrollar sus propios conceptos de desarrollo, y encarar plenamente el hecho de que 15 años de ajuste estructural, cinco años de la OMC y una liberalización alegremente impuesta ha traído destrucción y más inequidad, antes que crecimiento justo y equitativo para su gente.

3. No se puede negar que nuestro mundo es cada vez más integrado e interdependiente. Difícilmente se puede parar el avance de las tecnologías informáticas. Sin embargo, los países en desarrollo necesitan ser inteligentes sobre los términos de participación. Es poco probable que una sobre-dependencia a los grandes poderes en cuanto a alimentos u otros favores ponga a un país en una posición estratégica fuerte. Esto implica la promoción y fortalecimiento de nuestras economías internas antes que esperar una política económica orientada hacia lo externo nos conduzca al crecimiento económico.

Construir y fortalecer a nuestras economías domésticas, tanto en el sector agrícola como el industrial, otorgaría a los países en desarrollo una posición de negociación mucho más fuerte dentro de la OMC. Es un camino largo y duro, sin embargo, la alternativa es lo que tenemos en la actualidad: la creciente concentración de la pobreza y de la riqueza, pero en una dosis mayor.

Aileen Kwa es Investigadora Socia de *Focus on the Global South*, también es autora de la “Guía sobre el Acuerdo de Agricultura: Explicación de los Detalles y Trucos”, y de “La Unión Europea y las Preocupaciones No Comerciales de los Países en Desarrollo: ¿Una Alianza Incómoda?”. Éstas están disponibles a través de la página web www.focusweb.org

ALCA

El acuerdo en inversiones del ALCA

Uno de los aspectos que ha despertado mayor polémica en la negociación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), son las medidas relacionadas con la inversión. En el borrador del acuerdo que se está negociando, y que llegó a conocerse públicamente semanas atrás, se confirma la tendencia de acordar un aumento en la liberalización de las inversiones otorgándole un fuerte papel a las empresas privadas, a costa de regulaciones sociales y ambientales.

La importancia de las inversiones en América Latina

La relevancia del capítulo sobre inversiones queda todavía más clara cuando se analiza el papel de las inversiones extranjeras en el continente. En primer lugar debe indicarse que la inversión extranjera directa (IED) ha estado creciendo a nivel mundial, superando los 1.1 billones de dólares en 2000. Pero la mayor parte de esos flujos se dan entre los países desarrollados (aproximadamente U\$S 900 mil millones), involucrando especialmente a EE.UU. y a los países europeos.

En cambio, los países en desarrollo reciben una proporción mucho menor (aproximadamente 190 mil millones), y cuyo porcentaje en el total mundial en lugar de crecer, ha caído. Los países asiáticos recibieron alrededor de 100 mil millones, mientras que América Latina y el Caribe recibieron menos dinero: superaron los U\$S 74 mil millones. Estos flujos fueron mayores a los recibidos a comienzos de la década de 1990, pero son inferiores a los de 1999. Los principales destinos fueron Brasil, Argentina y México. La IED es la principal fuente de recursos externos de las economías de la región, ya que las inversiones en las bolsas locales, la colocación de bonos y otros instrumentos, siguen teniendo una participación muy pequeña.

Esta inversión extranjera está íntimamente asociada a los cambios en los sectores empresariales en el continente. Esas modificaciones involucran cambios en la propiedad, destacándose una transferencia a compañías extranjeras, y especialmente las transnacionales. En un próximo número de SIREL se analiza con más detalle el impacto de las inversiones extranjeras en los sectores agroalimentarios. Es posible adelantar que el peso de esas empresas es una de las fuerzas impulsoras para lograr un rígido acuerdo sobre inversiones. En efecto, las compañías transnacionales y los gobiernos donde se ubican sus casas matrices (especialmente Estados Unidos y Canadá), reclaman un acuerdo comercial que protejan sus intereses, les asegure mecanismos para retirar sus ganancias desde los países, y las vuelva inmune a las regulaciones de los gobiernos. Sorpresivamente algunos gobiernos Latinoamericanos repiten en parte esa tendencia (el ejemplo más claro es el apoyo de la compañía mexicana Cemex en sus inversiones en Centroamérica).

La situación sobre el flujo de capitales suscitan preocupaciones menores en la negociación del ALCA, ya que la mayoría de los países Latinoamericanos han realizado buena parte de la liberalización en esa materia. Por lo tanto, los conflictos emergen esencialmente frente a otros dos temas: las medidas laborales y ambientales. Bajo el borrador actualmente en consideración, una empresa extranjera podrá recurrir contra medidas laborales, como la seguridad en el lugar de trabajo, y contra regulaciones ambientales, como impedir el uso de agrotóxicos.

Por otro lado, el borrador sobre inversiones también ofrece otro mecanismo muypreciado por las empresas extranjeras: ofrece la oportunidad de saltarse la soberanía judicial de cada país y apelar a comités de arbitraje comercial. Se crea así un mecanismo para asegurar el cumplimiento de los acuerdos del ALCA en el terreno comercial, y que va más allá de las soberanías y reside directamente en los escenarios comerciales.

El borrador que se negocia en el ALCA

El borrador del capítulo sobre Inversiones presenta un total de 16 artículos. Allí se cubren temas como los ámbitos de aplicación, trato nacional, trato de nación más favorecida,

excepciones a estas dos condiciones, trato igualitario y equitativo, requerimientos de performance, personal "clave" de las empresas, transferencias, expropiación y compensación, compensaciones por pérdidas, excepciones generales, resoluciones de disputas, disputas entre Estados, disputas entre inversores y Estados (donde se incluyen provisiones sobre el arbitraje), y un largo artículo con las definiciones básicas.

Prácticamente todo el borrador se encuentra entre corchetes, indicando desacuerdos entre los gobiernos. Asimismo hay más de una redacción posible para cada artículo. Sin embargo, una lectura atenta muestra que el énfasis está en asegurar condiciones para la inversión extranjera y para las actividades de empresas extranjeras. Se apunta a la libre transferencia de inversiones y ganancias, donde si bien hay al menos cinco versiones diferentes del artículo sobre este tema, todas buscan asegurar desmontar las restricciones.

Los artículos sobre regulaciones de las inversiones, trato nacional y disputas entre empresas y Estados, son similares a los del capítulo 11 del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que vincula a EE.UU., Canadá y México. Tanto en ese capítulo, como en varios pasajes del borrador del ALCA, las empresas nacionales y extranjeras pueden demandar a los Estados toda vez que afirmen que una medida gubernamental determinará la posible pérdida de sus futuras ganancias. Ese tipo de hechos pueden ser definidos como "expropiaciones" o "nacionalizaciones" indebidas. Una vez establecida un reclamo desde una empresa contra un gobierno, éste puede avanzar bajo un mecanismo de disputa y arbitraje propio del ámbito comercial, y por fuera de los poderes judiciales. Estas son posiciones extremas donde no sólo existe una pérdida de soberanía de los países frente al ALCA, sino frente a las propias empresas extranjeras.

Los arbitrajes sobre inversiones a nivel internacional están en manos de dos instituciones. Por un lado, se encuentra el Centro Internacional de Arbitraje de Disputas en Inversiones (ICSID por sus siglas en inglés), que tiene por finalidad arbitrar disputas comerciales relacionadas con las inversiones, tanto entre particulares como entre éstos y los Estados. Este centro es una institución asociada al Banco Mundial. Los países se someten voluntariamente a ese mecanismo debiendo adherir al Convenio sobre Arreglo de Diferencias sobre Inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados. Por otro lado, se debe mencionar a la Organización Multilateral para la Garantía de las Inversiones (MIGA por sus siglas en inglés), la que también depende del Banco Mundial. En este caso, la organización asegura contra los llamados "riesgos no comerciales" en países en desarrollo, los que en la actualidad están referidos a problemas políticos, laborales y ambientales.

En estos casos, la puerta legal para evadir el sistema judicial de cada país es demostrar que la empresa extranjera recibe un trato que es diferente a aquel recibido por las empresas nacionales. Como esa es una circunstancia ambigua, fácilmente las empresas pueden recurrir contra cualquier medida que consideran dañina. En realidad las limitantes se encuentran en la capacidad de las empresas en invertir tiempo y dinero en las firmas de abogados especializados que llevarán adelante la demanda.

Las consecuencias de estas medidas son impactantes. Los tribunales de justicia dejan de tener utilidad, y las resoluciones quedan en manos de paneles de arbitraje internacionales. A ello se suma que no existe ninguna opción de defensa desde las organizaciones sindicales o sociales, ni siquiera desde el ciudadano. En efecto, en el borrador no se reconoce que los propios ciudadanos o sus organizaciones representativas puedan también elevar acciones para defenderse. Sólo los inversores tienen derecho a la defensa.

La propuesta del ALCA incluso va más allá de los acuerdos logrados en la Ronda Uruguay del GATT, y que hoy lleva adelante la Organización Mundial de Comercio (OMC). Allí nada se dice sobre un trato nacional para la inversión extranjera ni la aplicación de la cláusula de "Nación Más Favorecida", de donde los gobiernos puede controlar el ingreso del capital, imponer condiciones diferenciales, e incluso incentivar a los nacionales pero no a los extranjeros. El ALCA va más allá de todo esto, y propone el "trato nacional" a las inversiones amparándolo de forma extrema.

Empresas contra gobiernos

Es posible que se piense que esta visión sobre el capítulo de inversiones del ALCA sea exageradamente negativa. Para rebatir esas dudas basta mirar con los hechos que se han sucedido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, donde el ya mencionado capítulo 11 protege a las inversiones de una manera similar a la que se espera aprobar en el ALCA. En los últimos años se han sucedido al menos seis casos de demandas de empresas contra gobiernos. Los casos son los siguientes:

- ◆ Caso Mondev International de Canadá versus Estados Unidos, donde se reclaman \$ 50 millones de dólares por pérdida de derechos sobre terrenos.
- ◆ Caso Methanex de Canadá versus Estados Unidos, con una demanda de \$ 970 millones de dólares por lucro cesante al prohibírsele usar un aditivo en la gasolina calificado como cancerígeno.
- ◆ Caso Loewen de Canadá versus Estados Unidos, donde esa compañía funeraria reclamó contra los resultados de juicios que le eran adversos.
- ◆ Caso Myers de EE.UU. contra Canadá, por \$ 6,3 millones por limitaciones de exportaciones de un compuesto hacia los EE.UU.
- ◆ Caso Ethyl Corp de EE.UU. contra Canadá, con una demanda por "expropiación indebida" al prohibirse la importación del compuesto MMT.
- ◆ Caso Metalclad Corp contra México, donde se invocó una "expropiación indebida" ante la resolución del estado de San Luis de Potosí denegando el permiso para construir una planta de manejo de residuos.

Esta lista de casos es impactante ya que muestra a empresas privadas demandando a gobiernos. Esas acciones incluso se alzaron contra el gobierno de Estados Unidos. Por lo tanto es natural elevar fuertes dudas sobre que sucedería en los países de América Latina cuando una compañía de ese porte los demandara, donde las capacidades institucionales son más débiles, y los recursos económicos para contratar firmas de abogados especializados son casi inexistentes.

Estos procedimientos significan por otro lado debilitar la soberanía de las naciones. El Poder Judicial quedan relegados a un segundo plano e incluso pasan a ser prescindentes. Esto se debe a que los gobiernos, en caso de firmar el capítulo de inversiones tal como está planteado, aceptan las potestades de los mecanismos de arbitraje comercial a nivel internacional.

El caso de la empresa funeraria Loewen es un ejemplo típico, ya que esa compañía perdió varios juicios a nivel de las cortes de EE.UU. por prácticas fraudulentas, y una vez que agotó las instancias nacionales, pasó a demandar al gobierno de EE.UU., alegando que recibía un trato diferencial como firma extranjera. En este caso se observa además una discriminación en sentido inverso, ya que una compañía de EE.UU., una vez que agota las instancias judiciales dentro de su país debe acatar los fallos, pero a una firma extranjera le queda una nueva oportunidad apelando al capítulo 11 del TLCAN.

Estos mecanismos tienen un gran poder. En el caso de Ethyl Corp contra el gobierno canadiense referida al comercio del compuesto MMT, un aditivo de la gasolina, que es calificado por la Agencia Ambiental de los EE.UU. como riesgoso para la salud y el ambiente. Canadá había avanzado en el mismo sentido, prohibiendo el ingreso de ese aditivo en su país. Ante esa medida la empresa Ethyl Corp elevó una demanda por "expropiación indirecta" contra Canadá que se desarrolló por medio del mecanismo del arbitraje. El gobierno canadiense ante el temor a perder al arbitraje terminó pagando \$ 13 millones de dólares a la empresa, y tuvo además que sufrir la humillación de emitir un comunicado público indicando que el aditivo MMT no era riesgoso para la salud o el ambiente.

El caso de Metalclad contra México es igualmente impactante. En ese hecho las autoridades del estado de San Luis de Potosí denegaron el permiso para una planta de manejo de residuos de Metalclad debido a sus impactos ambientales. La empresa resolvió entonces iniciar una

demanda alegando la "pérdida de sus futuras ganancias comerciales", calculada en 90 millones de dólares. El caso quedó en manos del Centro Internacional de Arbitraje de Disputas en Inversiones (asociado al Banco Mundial), el que en agosto de 2000, resolvió otorgar al gobierno de México 45 días para el pago de los 16,7 millones.

Perspectivas futuras

Posiblemente el aspecto más importante del borrador sobre inversiones es que casi todo su texto permanece entre corchetes, lo que significa que al menos uno de los países tiene salvedades para aprobarlo. En varios artículos hay más de una redacción alternativa, y eso es particularmente evidente en casos como la definición de qué es una inversión. Esto ofrece varias oportunidades a las organizaciones sociales ya que todavía hay oportunidades para incidir en el acuerdo. Esa tarea implica, por un lado, actuar intensamente para difundir los borradores que los gobiernos vienen analizando, y por el otro, elevar propuestas alternativas. La difusión en este caso no es un hecho menor ya que nos encontramos con un tratado que tendrá consecuencias muy negativas, en especial referidas a la pérdida de soberanía, lo que difícilmente recibirá el apoyo ciudadano.

En el borrador queda en claro que se mantiene una larga lista de temas en disputas o que necesitan ser clarificados. Entre ellos se destacan los siguientes: En el artículo sobre Excepciones y Reservas, se eleva una propuesta indicando que el acuerdo no puede impedir que un país proteja ciertos fines sociales, la vida humana y el ambiente. Se encuentran variadas definiciones de nación más favorecida y trato nacional, y sobre la forma en que se enfrentan las expropiaciones y compensaciones, las que tienen implicaciones sobre las posibilidades y límites de los gobiernos de imponer medidas de protección social o ambiental. Se mantiene una larga lista de definiciones alternativas sobre qué es una inversión, lo que es un tema central, ya que de ese concepto depende buena parte del documento.

El borrador del ALCA significaría confirmar la tendencia ya muy avanzada de liberalizar los flujos comerciales, impidiendo cualquier medida para controlar las especulaciones financieras (como la Tasa Tobin). Por lo tanto esos mecanismos redoblan su importancia.

De la misma manera, cualquier respuesta ante el ALCA debe incluir procedimientos para recuperar soberanía y capacidad de los Estados, y en especial del Poder Judicial. Esta es una tarea especialmente importante, en especial para las organizaciones sindicales, en tanto allí se jugará la capacidad de mantener los derechos conquistados.

Documento divulgado por el Informativo SIREL- UITA – 25/08/2001

Autor: **Eduardo Gudynas**-*Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES)*-claes@adinet.com.uy www.ambiental.net/claes

UITA - uita@rel-uita.org <http://www.rel-uita.org>

"SIREL es una publicación plural, que respeta las opiniones de sus colaboradores, pero que no comparte necesariamente todos los puntos de vista manifestados en los artículos publicados."