

ENFOQUE SOBRE COMERCIO

No. 142, Agosto 2008

CÓMO MURIÓ DOHA: LA OPINIÓN DE UNA OBSERVADORA COMPROMETIDA

Focus entrevista a Riza Bernabe, consultora voluntaria de la delegación de Filipinas en la reunión mini-ministerial de la OMC realizada en Ginebra, 21-29 de julio de 2008.

SAARC: DE LIBRE COMERCIO, MUY POQUITO, ¿Y QUÉ?

Benny Kuruvilla

OCHO MEDIDAS PARA ENFRENTAR LA CRISIS ECONÓMICA

Herbert Docena y Jenina Joy Chavez

LA DESTRUCCIÓN DE LA AGRICULTURA AFRICANA

Walden Bello

COMENTARIOS DE LOS LECTORES

NO TODO ES CULPA DEL BANCO MUNDIAL

Regina Birner

EL CONTINUISMO NO ES SOLUCIÓN PARA LA CRISIS ALIMENTARIA CONTEMPORÁNEA

Dr. Dan Taylor

DESCARRILAR LA RONDA DE DOHA ES SALVAR EL CLIMA

Walden Bello

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PODER-CAPACIDAD Y LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN DE TRATADOS

Matthew Coghlan

Esta edición de Enfoque sobre Comercio está disponible para descargar en la página www.redes.org.uy en 4 formatos: OpenOffice.org (.sxw y .odt), PDF y HTML. Para suscribirse o dejar de estar suscrito, dirigirse a pablo.cardozo@redes.org.uy Consultar ediciones anteriores en www.redes.org.uy

También puedes descargar el original en inglés, *Focus on Trade*, directamente en:

<http://www.focusweb.org/focus-on-trade-number-142-august-2008.html>

CÓMO MURIÓ DOHA: LA OPINIÓN DE UNA OBSERVADORA COMPROMETIDA

Entrevista a Riza Bernabe, consultora voluntaria de la Delegación de Filipinas ante la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, 21 al 29 de julio de 2008

Considerada como una de las principales especialistas filipinas en temas de comercio y agricultura, Riza Bernabe fue durante mucho tiempo investigadora en el Instituto Campesino Filipino (hoy Centro Saka) y actualmente trabaja como consultora con distintas organizaciones. Riza fue entrevistada por el analista de Focus Walden Bello sobre el último fracaso de las negociaciones de comercio conocidas como la Ronda de Doha.

El problema de los subsidios agrícolas

Focus: Usted tiene distintos informes sobre cuánto se había logrado acordar antes del colapso de las negociaciones de la Ronda de Doha el 29 de julio. Según algunos informes de prensa, se había logrado acuerdo en un 90 a 95 por ciento del conjunto de los temas. Algunos sostienen que el único tema pendiente, determinante para el éxito y o fracaso de la Ronda, era el Mecanismo de Salvaguardia Especial (MSE). ¿Usted qué piensa?

Riza: Bueno, permítame referirme solamente a las negociaciones sobre agricultura. No creo que el tema de los subsidios estuviera resuelto. Es cierto que Estados Unidos ofreció poner un tope a los subsidios internos de US\$15 mil millones. Pero Brasil y otros países sostuvieron que si bien era una buena propuesta inicial, debía ser mejorada. Por lo tanto el tope que ofreció Estados Unidos de US\$15 mil millones no fue considerado como cifra final por varios miembros.

Focus: ¿Qué opina de la propuesta de Estados Unidos?

Riza: Bueno, parecía que Estados Unidos estaba cediendo bastante al proponer US\$15 mil millones, si consideramos lo que estaba dispuesto a ofrecer en Postdam en junio de 2007. Parecía que hablaba en serio cuando dijo que pretendía cumplir con la propuesta de Lamy [el Director General de la OMC, Pascal Lamy] de poner un tope a los subsidios internos de entre US\$13 y US\$16 mil millones. Pero lo cierto es que sus notificaciones respecto al volumen de las ayudas internas fueron mucho más bajas que US\$15 mil millones en los últimos tres años. De manera que si ya estaba entregando subsidios por menos de US\$15 mil millones, había lugar para una reducción mayor, como lo señalaron los demás países. De todas formas hay que reconocer la inteligencia de los negociadores estadounidenses al ofrecer un tope de US\$15 mil millones al inicio mismo de las conversaciones; dejaron bien parado a Estados Unidos y pusieron a la defensiva a otros países. Las apariencias son tan importantes como la sustancia en las conversaciones de la OMC: nadie quiere cargar con la responsabilidad por el fracaso de las negociaciones.

Por qué Estados Unidos no presionó en Productos Especiales (PE)

Focus: A mí me sorprendió que Estados Unidos no hiciera problema esta vez con los Productos Especiales (PE), cuando fue en parte por los PE que naufragó la reunión del G4 en Postdam el año pasado.

Riza: La flexibilidad máxima que se permite en el marco de los PE es la exención de la reducción arancelaria. Estoy convencida que Estados Unidos sabe que cuando se trata de los PE, los países en desarrollo están más preocupados por el tema de la preservación del espacio político, y que algunos de ellos utilizan aranceles aplicados bajos aunque sus aranceles consolidados sean altos. Por eso, en cierto sentido, los Productos Especiales no son realmente un obstáculo para el comercio como ha argumentado siempre Estados Unidos. Creo que utilizan esta postura frente a los PE más como herramienta para el regateo que como un punto real de negociación en las conversaciones. Definitivamente están mucho más preocupados por el Mecanismo de Salvaguardia Especial (MSE), ya que este potencialmente les permite a los países en desarrollo aumentar sus aranceles más allá de los aranceles consolidados. Estados

Unidos no quiere que los países en desarrollo tengan acceso pleno al MSE, incluso aunque sólo lo puedan usar en caso de incrementos súbitos en las importaciones o una caída de los precios.

El MSE: el punto de quiebre

Focus: Pasemos ahora al tema que frustró la reunión mini -Ministerial: el MSE. ¿Quién piensa usted que estuvo en falta?

Riza: Estados Unidos, a todas luces. Como dije antes, Estados Unidos quería mutilar la eficacia del MSE para los países en desarrollo, quiere limitar las oportunidades en las que los países en desarrollo podrían aumentar los aranceles por encima de la tasa consolidada antes de Doha, en caso que se produzcan incrementos súbitos en las importaciones. El G33 ha insistido siempre en que los aranceles adicionales para remediar esa situación deben exceder la tasa consolidada antes de Doha, si se quiere que el MSE resulte efectivamente útil para los países en desarrollo, especialmente para aquellos que tienen una consolidación arancelaria baja. Estados Unidos ha insistido que para habilitar el uso de este remedio máximo se debe utilizar un coeficiente de 150% como disparador. Esto significa que las importaciones deberían aumentar 50% antes que un país en desarrollo fuera autorizado a aumentar sus aranceles por sobre la tasa consolidada en la Ronda Uruguay (UR). * El G33 había rechazado anteriormente el texto de Lamy, que establecía ese límite en 140%, de manera que la propuesta de Estados Unidos era claramente inaceptable. Estas propuestas (tanto la de Lamy como la estadounidense) implican que las industrias agropecuarias locales de los países en desarrollo tendrían que estar muertas antes de poder instrumentar aumentos arancelarios suficientes para proteger a los agricultores locales.

Estados Unidos insistió además en la ejecución de un “control cruzado” que requiere esencialmente que los países en desarrollo demuestren que una vez que las importaciones superan el volumen tope, también se produce un impacto en los precios, e inversamente, que una vez que las importaciones rompen con los topes de precios estipulados, también tienen un impacto en el volumen. Se trata de un camino circular para decir que los países en desarrollo deben tener al unísono dos tipos de topes para disparar este mecanismo de salvaguardia: uno de precio y otro de volumen. Eso es un revisionismo claro respecto de la Declaración Ministerial de Hong Kong, que les exige a los países en desarrollo cumplir con uno de estos disparadores (precio o volumen) para poder aplicar el MSE.

Focus: ¿Qué pasa con el nivel de aranceles proteccionistas que podrían imponerse, cuál fue el desacuerdo en este punto?

Riza: Bueno, incluso antes de la reunión mini-Ministerial, el G33 ya había conseguido como concesión que los países podrían aumentar sus aranceles por lo menos en 15 puntos porcentuales por encima de los aranceles consolidados en la Ronda Uruguay. Al llegar a estas últimas negociaciones, Indonesia no quería que se impusiera ningún tope al aumento de aranceles. Algunos en el G33 querían un tope entre 50 y 70 por ciento. Filipinas propuso topear el aumento de aranceles en 30 por ciento. Estados Unidos sabía que ya había perdido el debate sobre si los remedios podían exceder la tasa arancelaria consolidada antes de Doha, de modo que su estrategia fue limitar el acceso de los países en desarrollo a estos remedios insistiendo en un umbral disparador de 150%.

EL G33 y Filipinas

Focus: ¿Cómo se llegó a ese tope de 30 por ciento que propuso Filipinas?

Riza: Se basó en las simulaciones que realizó el Departamento de Agricultura.

Focus: Tenemos la versión de buena fuente que varios países no compartieron esta posición, incluido Indonesia. ¿Fue eso lo que ocurrió?

Riza: Creo que hay diferencias en las posiciones respecto a hasta qué punto los remedios deberían superar la tasa arancelaria consolidada. Algunos miembros del G33 sostienen que no debería haber ningún tope para los remedios. Pero la base principal de unidad del G33 –que los remedios deben exceder la tasa arancelaria consolidada de la Ronda Uruguay- se mantiene y fue capaz de imponerse en este debate en las negociaciones.

Focus: Hay quienes dicen que Filipinas ha dejado de formar parte del núcleo duro político del G33. Yo creía que se nos consideraba como uno de los países líderes del grupo.

Riza: Ciertamente Filipinas ha sido considerada uno de los líderes claves del G33, en particular durante las Reuniones Ministeriales de Cancún y Hong Kong. Sé que sigue siendo un miembro muy activo del grupo clave en la parte técnica. Sin embargo, después de las reuniones en pequeños grupos con Lamy (conocidas en inglés por la frase “a Walk in the Woods” ** –caminatas por el bosque) donde no pudo participar, no estoy segura de que sea vista como parte del núcleo político de la coalición.

Focus: ¿El país fue invitado?

Riza: Hasta donde yo sé, sí.

Focus: ¿Cree que no asistimos para evitar vernos obligados a defender la posición del G33 de altas tasas arancelarias proteccionistas, cuando nuestra posición como país era de sólo 30 por ciento?

Riza: Durante la reunión con los grupos de la sociedad civil filipina en Ginebra, se le preguntó al Embajador [Manuel] Teehankee por qué Filipinas no estuvo en las ‘caminatas por el bosque’, y él explicó que la Misión decidió negociar a través del G33 y el G20 y no participar directamente en esas conversaciones. Lo que puedo decir, sin embargo, es que la posición de Indonesia sobre PE y MSE, que hizo especial hincapié en que no hubiera límites en los remedios, es una señal de que tomó en serio su condición de líder del G33.

Focus: Hemos escuchado también que hubo algunas fricciones entre la delegación de Manila y nuestros negociadores que residen en Ginebra –es decir que la delegación de Manila fue más circunspecta y sólo estaba dispuesta a firmar un acuerdo si éste claramente no comprometía nuestros intereses, y que la gente de Ginebra tenía una posición más propicia a poner el énfasis en llegar a una conclusión exitosa de las negociaciones. ¿Fue eso lo que ocurrió?

Riza: Fue justamente para coordinar mejor nuestra estrategia de negociaciones que el Secretario de Agricultura [Arthur] Yap redactó un memorando, en el cual se establecía claramente nuestro punto de partida en las negociaciones antes de la reunión mini-Ministerial. Pero en el caso de muchos países en desarrollo, la gente ha puesto de manifiesto que existe una constante tensión entre los funcionarios de la capital y los negociadores. Hay quienes sostienen que es necesario mantener la presión constante desde las capitales sobre nuestros negociadores en Ginebra para evitar que estos acepten un mal acuerdo. Hay una cultura diplomática en Ginebra que pone el énfasis

en llegar a compromisos mutuos, ya que ésa es la esencia del trabajo de los diplomáticos: elaborar compromisos de acuerdo. Con la cantidad de recursos que dispone, Estados Unidos no tiene que enfrentar este problema, ya que la capital coordina muy de cerca cada movimiento de sus negociadores radicados en Ginebra.

Focus: ¿Cree usted que las negociaciones de la Ronda de Doha se reanudarán pronto?

Riza: Lo dudo. No creo que puedan reanudarse hasta después de las elecciones en Estados Unidos. La gente, en realidad, habla de un congelamiento de las negociaciones de por lo menos dos años.

*También conocidas como tasas arancelarias consolidadas pre-Doha.
**Esto hace referencia a la reunión crucial convocada por el Presidente del Comité de Agricultura Crawford Falconer para el 22 de julio de 2008, para limar las diferencias entre Estados Unidos y el G 33.

SAARC: DE LIBRE COMERCIO, MUY POQUITO, ¿Y QUÉ?

por Benny Kuruvilla* (1)

El ámbito de conversaciones del sudeste asiático conocido como la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC por su sigla en inglés) realizó una nueva cumbre anual los días 2 y 3 de agosto de 2008, con el esperado arribo de los habituales séquitos de ministros, burócratas, medios, intelectuales y ONG a Colombo. Más de 1.200 delegados asistieron a la XV Cumbre del club de ocho miembros, considerado el agrupamiento regional más grande del mundo. (2) El centro de atención supuestamente iba a estar puesto en la crisis alimentaria y energética, pero las explosiones de bombas en las ciudades indias de Bangalore y Ahmedabad en la última semana de julio aseguraron que fuera “la lucha contra el terrorismo” el tema que concentrara la atención del cónclave.

La declaración de Colombo titulada “Asociación para el crecimiento de nuestros pueblos” puso énfasis más que en cualquier otra cosa en la necesidad de desplegar la mayor cooperación posible en la lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional organizado. (3) Hubo algunas sesiones sobre cambio climático y una declaración separada sobre seguridad alimentaria. Esto hay que considerarlo un paso positivo, ya que cualquier iniciativa concreta para enfrentar la crisis climática, el aumento de los precios de los alimentos, la reducción de los ingresos de los agricultores y garantizar la seguridad alimentaria es bienvenida. Pero hubo también una parte renga en la declaración, cuando se hizo referencia al difunto tratado de libre comercio de la región, el Acuerdo de Área de Libre Comercio de los Países del Sudeste Asiático (SAFTA por sus siglas en inglés). La ausencia de cualquier tipo de compromiso serio de los líderes políticos de la SAARC para hacer avanzar el SAFTA recibió críticas de los ámbitos empresariales. Expresando su disconformidad con la falta de pasos concretos para revitalizar el tratado de libre comercio en la región, Tariq Sayeed, Presidente de la Cámara de Comercio e Industria de la SAARC declaró que “indudablemente el hambre y el terrorismo son temas vitales para una región como el Sur de Asia, pero promover el comercio y el espíritu emprendedor empresarial podría ser la mejor respuesta para resolver estos problemas”. (4)

Esa marginación que ha sufrido la integración comercial regional no es nueva. A pesar de varios intentos anteriores, comenzando por el Comercio Preferencial de la SAARC

(SAPTA) en 1995, la integración económica se ha caracterizado por la falta de poder de convocatoria en Asia del Sur. Aparte de los sospechosos de siempre –el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, algunos pocos pensadores neoliberales y algunos burócratas- francamente nadie reclama realmente el establecimiento de tratados de libre comercio en la región. No cabe lugar a dudas que el comercio entre los países de la SAARC es marginal; el comercio intra-regional da cuenta tan solo del 5,5 por ciento del total del comercio, e incrementarlo sustancialmente tiene ciertamente sus méritos, pero según argumentaremos en este artículo, un Tratado de Libre Comercio de integración profunda es ladrarle al árbol equivocado.

Qué hay detrás del fracaso del SAPTA

A pesar de sus modestas expectativas, una estructura flexible y tres rondas de negociaciones de intercambio preferencial, el SAPTA resultó un fracaso. Esto se explica por más de una causa. En la década de 1990, los países miembros prefirieron la ruta de las reformas internas unilaterales para las concesiones comerciales, antes que hacerlos a través del SAPTA. (5) En las rondas iniciales, aunque India ofreció en los papeles el mayor número de concesiones en las líneas arancelarias, tácticamente dejó los Obstáculos no arancelarios fuera de la agenda. (6) Más aún, los recortes arancelarios de India no fueron lo suficientemente profundos y excluyeron algunos productos como los textiles, en los que países como Bangladesh y Sri Lanka eran competitivos. Esto aseguró que el mayor mercado de la región permaneciera efectivamente cerrado. En resumen, no hubo suficientes aspectos preferenciales en el SAPTA para que floreciera un acuerdo comercial preferencial. Si bien hay quienes argumentan que esto condujo a una pérdida de oportunidades de comercio, el enfoque flexible del SAPTA permitió abordar efectivamente algunas de las sensibilidades de los países miembros. (7) La lista positiva, por ejemplo, tuvo en cuenta el miedo a los aumentos súbitos de las importaciones provenientes de India en otros países de la región, que ya mantenían enormes desequilibrios comerciales con este país. (8) La situación política de la región tampoco ayudó a la liberalización del comercio: el golpe de Estado en Pakistán en 1999, el asesinato de miembros de la familia real de Nepal en 2001, el boicot a las elecciones en Bangladesh en 2001 y la continuidad de las luchas étnicas en Sri Lanka aseguraron la primacía de las prioridades políticas nacionales.

Este avance lento del SAPTA debería haber llamado a la reflexión y haber orientado a los elaboradores de políticas hacia opciones más flexibles para gestionar el comercio, especialmente para los países más chicos de la región. Pero en vez de eso, lo que hubo fue un intento muy poco inteligente de acelerar el proceso, eliminando las flexibilidades y convirtiendo la región en un Área de Libre Comercio pleno. Previsiblemente, esto estaba destinado nuevamente al fracaso. El SAFTA se firmó en 2004, y tras arduas negociaciones sobre las compensaciones por las pérdidas de ingreso, las reglas de origen y las listas de productos sensibles, finalmente entró en vigor en enero de 2006. Como era de suponer, el SAFTA todavía contenía largas listas negativas, un número limitado de productos con concesiones arancelarias, reglas de origen restrictivas, exclusión de temas como los para-aranceles y los Obstáculos no arancelarios y la exclusión del sector servicios. Los miembros se dieron como plazo hasta el 2016 para lograr la liberalización total, y acordaron el establecimiento de un sistema de reducción arancelaria de dos velocidades: una con un ritmo más lento para los Países Menos Avanzados (PMA) y una más rápida para los demás.

La larga lista de productos notificados como productos sensibles (aquellos que no estarán sujetos a las reducciones arancelarias) es un reconocimiento evidente de las consecuencias negativas de las reducciones arancelarias sobre los ingresos fiscales y los medios de sustento. Las listas de mediados de 2006 revelan que India tenía 867 productos sensibles, Pakistán 1183, Sri Lanka 1574, Nepal 1355, Bangladesh

1254, Maldivas 671 y Bután 259, todos los cuales quedaron por fuera del paquete de aranceles reducidos. (9) Enfrentados a una situación similar a la del SAPTA, iniciaron entonces un frenético proceso para intentar recortar y reducir esta larga lista, pero al igual que antes, los avances resultaron exigüos. Parte de la explicación es simple. Por ejemplo, en el sector textil la presencia de varios productos (como las prendas terminadas, las prendas de lana y tejidos, en especial las telas tejidas, telares manuales, artesanías, el yute y los productos de yute) en la lista de productos sensibles ilustra la competencia que tienen entre sí países como India, Bangladesh, Nepal y Pakistán. India, el benigno país hegemónico que promete asumir “responsabilidades asimétricas” tiene 302 líneas arancelarias de textiles en su lista de productos sensibles. Como cada país va a querer proteger su sector nacional, es improbable que se desarrolle el comercio libre de derechos y contingentes cuando hay competencia al interior de la región.

EL TLC entre India y Sri Lanka marca una tendencia

India y Sri Lanka fueron los pioneros en la región en experimentar con un acuerdo de libre comercio. Firmado en 2000, el ISFTA efectivamente llevó a un aumento del comercio entre ambos países, pero también implicó en sus inicios una serie de impactos negativos para algunas regiones y sectores específicos. El sector agrícola de Kerala, uno de los estados del sur de India que compite directamente con Sri Lanka en varios productos, fue afectado negativamente. La implementación del TLC vino acompañada de una alta volatilidad en los precios de la pimienta y el coco que determinó que los ingresos de los agricultores de Kerala se vieran afectados. Por ejemplo, las exportaciones de pimienta desde Sri Lanka a India pasaron de 2.154 toneladas en 2000 a 6.167 en 2003. (10) El precio de la pimienta por quintal cayó estrepitosamente pasando del precio record histórico de 21.502 Rupias (INR) en 1999-2000 a 6.980 INR en 2004-2005. (11) Esta pronunciada caída de los precios agravó la crisis ya existente de los pequeños productores, y durante estos primeros años del TLC cientos de agricultores del cinturón de la pimienta del distrito de Waynad en Kerala se suicidaron.

A pesar de esto, India ha impulsado una profundización del ISFTA para convertirlo en un Acuerdo General de Asociación Económica (CEPA, por su sigla en inglés), y los informes de los medios de comunicación anteriores al SAARC anunciaban que se firmaría un CEPA en los encuentros paralelos de la cumbre de Colombo de 2008. Pero Sri Lanka tuvo que posponer el evento indefinidamente debido a la oposición de los partidos de izquierda como el Janatha Vimukthi Peramunta (JVP), cuyo parlamentario Wimal Weerawansa argumentó que un CEPA significaría un golpe demoledor para los sectores de servicios de Sri Lanka. (12) Weerawansa argumentó en el Parlamento que las disposiciones del acuerdo le darían ventajas a los inversionistas indios, poniendo en entredicho la viabilidad de las empresas locales.

Las negociaciones se estancan en servicios e inversiones

La declaración de Colombo 2008 insta a los miembros de la SAARC a iniciar negociaciones en pos de un Acuerdo Marco sobre el Comercio de Servicios y un Acuerdo sobre Promoción y Protección de las Inversiones. Aunque India tiene intereses creados en esta movida porque cuenta con un sector de servicios relativamente desarrollado, para el resto es bastante polémica. En una reunión en el ministerio de Comercio en febrero de 2007, representantes de la industria de Bangladesh salieron al cruce de la liberalización del incipiente sector de servicios del país en el marco del SAFTA (13). Y tal como se menciona en la sección anterior, el CEPA entre India y Sri Lanka está trabado en este tema de los servicios.

Existen por supuesto actores de la sociedad civil que también expresan opiniones positivas al respecto. South Asia Watch on Trade, Economics and Environment

(SAWTEE) es una ONG con sede en Katmandú que coincide en que las compañías de servicios en tecnologías de la información, telecomunicaciones, y servicios bancarios y financieros de Pakistán e India saldrán ganados con un acuerdo de servicios dentro del SAFTA. Argumentan además que como el potencial para el comercio y las inversiones en servicios a nivel intra-regional es alto, el SAFTA es también una mejor opción para los PMA, teniendo en cuenta la debilidad del sector manufacturero en casi todos los países del SAARC a excepción de India. Por otra parte, como la prestación de servicios es, por momentos, insuficiente en los PMA, se asume que el libre comercio en servicios puede aportar a una mayor disponibilidad y calidad de los servicios. (14)

Este argumento es peligroso y falaz. La experiencia de los países en desarrollo en la liberalización de los servicios, justifica claramente la reticencia de países como Bangladesh y Sri Lanka a abrir su sector de servicios en un marco vinculante. La liberalización, y la desregulación concomitante, en particular en los servicios básicos, debilitan al sector público y en consecuencia determina una reducción del acceso a estos servicios para los sectores más pobres de la población. La liberalización termina en una privatización de facto cuando los operadores de gran porte del sector privado apabullan al sector público (en sectores como los servicios financieros, los seguros o las telecomunicaciones, por ejemplo). Resulta entonces prudente que los países tengan los tiempos necesarios para mejorar sus marcos regulatorios y realizar evaluaciones exhaustivas por sector, basándose en consultas con todos los afectados como la industria, los sindicatos, los consumidores, representantes de los gobiernos regionales y locales y diferentes ministerios, antes de abrir los servicios al sector privado, incluso aunque se trate de empresas de los países en desarrollo vecinos.

En febrero de 2007, en un cónclave de dirigentes empresariales del SAARC en Mumbai, se identificó al sector de inversiones como sector clave a ser integrado al SAFTA para aumentar de manera efectiva el comercio regional. En ese evento, el Ministro indio de Comercio Jairam Ramesh declaró que países como Bangladesh, Nepal y Pakistán no podrían tener una balanza comercial favorable con India debido a la naturaleza de sus economías. La clave para resolver este problema radicaría no tanto en el comercio, sino en la incorporación de normas para la inversión en la región, a través de protocolos en el SAFTA que permitieran el acceso a los mercados y la protección de la Inversión Extranjera Directa. Esto, según Ramesh, permitiría que otros países de la región mejoraran su balanza comercial con India. Es improbable que los elaboradores de políticas y el sector empresarial en otros países del SAARC aprueben esta lógica que refleja los intereses mercantilistas del empresariado indio. La aplicación del principio de no discriminación de la IED, propio del libre comercio, limitaría seriamente la capacidad de los países para alcanzar sus objetivos de desarrollo nacional mediante políticas proactivas de industrialización. En muchos países en desarrollo, los elaboradores de políticas han reconocido la importancia de la calidad de la IED que se recibe, y han intentado mejorarla a través de políticas selectivas e imponiendo requisitos de eficiencia a las filiales extranjeras, y proporcionando incentivos para inversiones de alta calidad. Por ejemplo, los países del Este Asiático como Corea del Sur promovieron en el pasado la IED en sectores de tecnología y orientados a la exportación a través de varios instrumentos. (15) Estos incluían disposiciones sobre localización, contribución al desarrollo de industrias modernas, transferencia de tecnología y orientación a la exportación.

La cláusula de Trato Nacional (Artículo 5) en el SAFTA prohíbe a los países miembro hacer uso de varios de estos instrumentos de política. Reglamentaciones como la imposición de topes a la integración de capital (regulación sobre el máximo de IED permitido en una compañía nacional) y las obligaciones respecto a la transferencia de tecnología, la prestación de servicios de carácter universal (legislación que obliga los proveedores privados en servicios básicos como salud, educación y agua a suministrar

esos servicios a los sectores marginados) y la contratación de mano de obra local, chocarían como violatorias de las reglas del SAFTA. Tal marco de inversiones bajo las reglas del SAFTA maximizará los derechos del inversionista a costa de las prioridades del desarrollo.

Lecciones de las negociaciones en la OMC

En las negociaciones actuales sobre comercio en la OMC, los países del sudeste asiático han sido reacios a bajar los aranceles industriales en el marco del Acuerdo de la OMC sobre Acceso al Mercado No Agrícolas (NAMA por su sigla en inglés). Han argumentado que si se aplicaran las fórmulas propuestas en la OMC habría que implementar drásticas reducciones arancelarias que tendrían graves impactos en las industrias locales, la balanza de pagos, los ingresos fiscales, el espacio de políticas y el empleo, todos ellos elementos fundamentales del desarrollo nacional y de las políticas de reducción de la pobreza. En tanto el SAFTA sigue una lógica similar de recortes progresivos en los aranceles, los efectos sobre las pequeñas industrias que todavía no están preparadas para competir serán similares.

Es momento de pensar más allá del libre comercio

Las políticas de comercio y desarrollo para economías pequeñas y vulnerables como la de Nepal deben ser significativamente diferentes de las de países como India y Pakistán. Para Nepal, eso implica la diversificación de productos, la profundización de la actividad industrial nacional y una mayor y mejor tecnificación. Una integración económica rígida del Asia Meridional no admitirá que el gobierno nepalés aplique políticas que permitan alcanzar estas metas. Preservar el espacio de política nacional es necesario y a la vez está justificado si se quiere crear un ambiente que favorezca a la industria nacional y el empleo. Esto no significa que no puede haber comercio entre los países de la SAARC. En realidad, los informes indican que existe un comercio “informal” vibrante en la región, que demuestra que sí existen complementariedades. Corresponde a los elaboradores de políticas superar la rimbombante retórica vacía de las cumbres, y generar en su lugar un ámbito de reflexión y trabajo comprometido con los comerciantes y los agricultores para encontrar el modo de establecer, de abajo hacia arriba, un marco de cooperación comercial en la región. O pueden esperar hasta la próxima cumbre del SAARC en Maldivas para insertar un nuevo párrafo sobre la importancia de implementar el SAFTA.

* Benny Kuruvilla es investigador de Focus on the Global South y trabaja en Nueva Delhi, India. bennyk@focusweb.org

Notas

1. Con contribuciones de mi colega Afsar Jafri y de Susana Barria, ex-voluntaria de Focus. Se pueden enviar comentarios a bennyk@focusweb.org
2. Con una población de 1.500 millones, el SAARC es el mayor agrupamiento regional del mundo. Los países miembros incluyen a Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. El segundo grupo regional más grande es la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) con 526 millones, seguido por la Unión Europea (UE) con 500 millones.
3. SAARC (2008). 'Declaration of the Fifteenth SAARC summit' (Declaración de la XV cumbre de la SAARC)
4. Anónimo: 'la cámara de la SAARC está preocupada por la falta de consideración de los temas comerciales', The News, agosto 06, 2008
5. Research Information Systems (2003), 'Regional Trade Liberalisation under SAPTA and India's Trade Linkages with South Asia' ("La liberalización del comercio regional en el marco del SAPTA y los vínculos comerciales de India con el Sur de Asia), Nueva Delhi

6. Los obstáculos no arancelarios incluyen medidas gubernamentales como las restricciones cuantitativas, las licencias de importación, y los gravámenes.
7. El SAPTA se basó en un enfoque de listas positivas y no incluyó ningún plazo de implementación estricto. Un enfoque de lista positiva permite a los países elegir los productos que serán liberalizados, por oposición a las listas negativas en las cuales todos los productos se consideran incluidos a menos que se establezcan excepciones explícitas.
8. Bután es el único país que tiene una balanza comercial favorable con India, en gran parte debido a las importaciones de energía de este último.
9. Gobierno de India. (2006). 'South Asian Free Trade Area, Annex-I- Sensitive Lists of Member States'. (Área de Libre Comercio del Sudeste Asiático, Anexo 1- Listas de productos sensibles de los Estados Miembros). Ministerio de Asuntos Exteriores, Nueva Delhi. <http://www.saarc-sec.org/main.php>. Nótese que cuando los países miembros tienen 2 listas de productos sensibles (para los PMA y los demás) se usa la lista más larga.
10. Informe sobre las exportaciones de Sri Lanka hacia India en el marco del ISFTA – Implicancias, Dirección de Desarrollo de Exportaciones de Sri Lanka, página 7, http://www.srilankabusiness.com/eresearch/pdf_files/ISFTA-Implications/pepper%20Internet.pdf
11. Dhar Biswajit y Verma Poornima (sin fecha), 'India-Sri Lanka Free Trade Agreement: Regional Implications for India. (Tratado de Libre Comercio India-Sri Lanka: Implicancias regionales para la India). Documento de trabajo. No publicado.
12. Anónimo, 'Sri Lankan MPs clash over CEPA with India', (Choque en el Parlamento por el CEPA con India) Economic Times, 6 de agosto de 2008.
13. Anónimo, 'Bangladesh sets SAFTA strategy tomorrow', (Bangladesh establece su estrategia en el SAFTA mañana) South Asian Media Net, febrero 11, 2007.
14. Raj Bhatt Shiv, 'Services under SAFTA: how to make it work for South Asia', SAWTEE, (Los servicios en el marco del SAFTA: cómo hacer que funcionen para el Sur de Asia), septiembre 9, 2006.
15. Nagesh Kumar. (2002). 'Globalisation and the quality of FDI' (La globalización y la calidad de la IED), Oxford University Press, Nueva Delhi.

Referencias

- Gallagher, Kevin P. (2005). Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and IFIs. Londres, Zed Books.
- Nath Mukherji Indra. (2004). 'Towards a Free Trade Area in South Asia: Charting a Feasible course for Trade Liberalization with Reference to India's Role'. RIS: Nueva Delhi, diciembre.
- Research Information Systems (2003), 'Regional Trade Liberalisation under SAPTA and India's Trade Linkages with South Asia', Nueva Delhi

OCHO MEDIDAS PARA ENFRENTAR LA CRISIS ECONÓMICA

por Herbert Docena y Jenina Joy Chavez

A pesar de los intentos de la Presidenta de darle un giro positivo a la crisis, los propios datos del gobierno señalan de manera inequívoca que los filipinos están atravesando una depresión económica que ha empeorado debido al aumento en los precios de los productos básicos. En un informe anterior de Focus documentábamos la existencia de algunas señales lúgubres: el crecimiento del PBI cayó de 7,3% en el año pasado a 5,2% en el primer trimestre de 2008. De un total de 33,5 millones de trabajadores del país, alrededor de 9,5 millones están desempleados o subempleados. La inflación llegó a los dos dígitos (11,4%) en el mes de junio, en comparación con 2,3% el año

pasado. Los precios de los combustibles, la luz, y el agua se dispararon, registrando una duplicación de la inflación anualizada que pasó de 3,8% a 7,6% en junio. Todavía más abrumadores son los índices de la inflación en el rubro alimentos, bebidas y tabaco, donde trepó a 16,5 en junio, en comparación con 2,6% el año pasado. No es de asombrarse entonces que 2,8 millones de familias pasen hambre, lo que representa un 15,7 % del total de la población.

Un liderazgo más visionario habría implementado una respuesta de emergencia mientras se prepara el terreno para medidas de largo plazo. Por el contrario, la crisis ha sido utilizada como excusa para ganar puntos políticos. La respuesta del gobierno es un complejo paquete de acciones caritativas, que en el mejor de los casos servirán de paliativo.

El origen de la crisis radica en las debilidades fundamentales de la economía. Entre ellas se encuentran la falta sistemática de fondos que padece el Estado, la incapacidad de la mayoría de la población para contribuir y aprovechar la economía debido a su falta de ingresos o bienes, y el poder que concentran muy pocos, que usan la economía para promover sus propios intereses a costa de los intereses públicos más amplios.

A continuación presentamos un programa de ocho puntos que apunta a enfrentar –en vez de evadir- estos problemas.

1. Acabar con la corrupción y el gasto superfluo

Cuando la Presidenta Arroyo y su delegación estuvieron recientemente en Estados Unidos, gastaron según los informes 66 millones de pesos (P) –suficientes para comprar 4,4 millones de quilos de arroz de la Autoridad Nacional de Alimentos. La prohibición de las giras con gastos pagos y otros gastos frívolos implicará un ahorro considerable de dineros que se pueden destinar a otros gastos más esenciales y urgentes. La corrupción devora una parte importante de nuestros recursos, ya bastante exiguos, provocando una reducción efectiva en el presupuesto estatal anual de aproximadamente la quinta parte, según el Banco Mundial. Esto, en números representa unos P250 mil millones sobre el presupuesto de este año consistente de P1,12 billones, equivalentes a unos 14 mil millones de quilos de arroz –suficientes para asegurar 170 quilos de arroz a cada filipino. Para empezar, podríamos trabajar para recuperar P700 millones de fondos en fertilizantes. Pero a la hora de evaluar, no lograremos que funcione ningún esfuerzo de lucha contra la corrupción si no comenzamos a cambiar desde arriba.

2. Alivio de la carga impositiva sobre los pobres y racionalización del sistema tributario para hacerlo más progresivo

La crisis actual es debilitante y exige la adopción de medidas de alivio inmediatas, y qué mejor manera que a través del IVA, que es un impuesto que atraviesa todas las clases. Para evitar una fisura profunda en las proyecciones de los ingresos, una medida mínima inmediata puede ser volver a llevar el IVA del 12% al 10% original. El aumento del 2% del IVA se impuso en 2006 en respuesta a lo que la Presidenta Arroyo consideró el problema más urgente en ese momento: el déficit creciente del sector público. Un peso fuerte y dos años con el IVA en el 12% han solucionado el problema. Entre tanto, el gobierno ha rastrillado ganancias importantes a través del cobro del IVA, debido al rápido aumento en los precios del petróleo y otros productos. Estas ganancias ascienden nada menos que a P73.100 millones, contando solamente el petróleo (cifra basada en las estimaciones de la pérdida de ganancia si se reduce el IVA del petróleo que ha hecho el propio gobierno).

Va de suyo que se deberían adoptar medidas para corregir la debilidad institucional de

nuestro sistema tributario y para mejorar la administración fiscal. El diseño del sistema debería apuntar a gravar fundamentalmente la riqueza y las rentas.

3. Aumento del gasto en servicios e inversión social

La porción más grande del presupuesto del próximo año debería destinarse a servicios e inversión social –salud, educación, vivienda, seguridad social, reforma agraria, inversiones en la agricultura, etc.—a los que actualmente sólo se destina el 10%. Esta reasignación del gasto no solamente les ayudará a los filipinos a sobrellevar la crisis –disminuyendo las sumas que tienen que pagar por la educación de sus hijos o las cuentas de atención de su salud—sino que también estimulará la demanda y la producción, mejorando por lo tanto las perspectivas de crecimiento a mediano y largo plazo.

El Presupuesto Alternativo de Social Watch Filipinas hace recomendaciones concretas para un gasto adicional de P20 mil millones, pero es necesario un aumento aún mayor. Cumplir con el 6% del PBI para la educación, que es el porcentaje ideal internacional, implicaría aumentar el presupuesto del Departamento de Educación de P140 mil millones a P440 mil millones y permitiría no sólo construir más escuelas, fomentando así la industria de la construcción, sino aumentar la cantidad de trabajadores productivos, pagar mejor a los docentes, realizar más investigación y desarrollo y, por consiguiente, también mayor innovación. Los proyectos de construcción masiva de viviendas no sólo ayudarían a darle abrigo bajo techo a muchos filipinos, sino que serían además motores para un aumento del consumo. La eliminación de la tuberculosis y de otras enfermedades transmisibles y prevenibles no sólo está bien en sí misma, sino que representa además un incremento del capital social del país a largo plazo.

4. Reducción del servicio de la deuda para asegurar que hayan suficientes recursos para los servicios y la inversión social

El total del servicio de la deuda este año se engullirá el 37% del gasto público consistente en P1,6 billones. Rondando los P600 mil millones será 170 veces mayor que el gasto del Estado en vivienda, 120 veces más grande que el gasto en seguridad social, 30 veces más que el de salud, y cuatro veces más que el de educación. El subsidio de P2 mil millones para los pequeños usuarios de energía, anunciado con bombos y platillos por la Presidenta Arroyo, o los P2 mil millones del presupuesto de la Autoridad Nacional de Alimentos, representan apenas el 0,3% del servicio de la deuda. En un momento en que una de cada seis familias filipinas pasa hambre, esta prioridad del gasto no sólo es escandalosa, sino que no tiene ningún sentido económico. Es como estar obligado a donar sangre cuando se tiene una hemorragia.

Parte de las deudas en que se ha incurrido son anómalas. Freedom from Debt Coalition, una ONG que lucha contra la deuda, defiende enfáticamente el no pago de estas deudas anómalas. También pide que se realice una auditoría oficial de la deuda para averiguar cuáles deudas son fraudulentas y deben por lo tanto anularse. Por supuesto que estas medidas serán rechazadas por los acreedores y sus defensores locales, que seguramente amenacen con retirar su dinero y retener los préstamos al país en el futuro. Pero como se demostró en el caso de Argentina –que rechazó pagar parte de sus deudas en 2002 y desde entonces ha crecido a un ritmo del 9% anual-, la reasignación de los dineros dedicados al pago de la deuda, destinándolos al gasto productivo, puede resultar una solución sin perdedores, donde gane el país y también los acreedores en el largo plazo.

5. Reducción del precio del petróleo y la electricidad

Una manera de reducir el costo de la electricidad es revisar los contratos caros que se tienen con productores de energía independientes (IPP por sus siglas en inglés). El

gobierno les da garantías que nos obligan a pagar por energía que no consumimos. Desde diciembre de 2007, mantenemos un exceso de producción de electricidad, con una capacidad total de generación instalada de 15.937 megawatts para una demanda pico de sólo 8.993 megawatts. Una auditoría técnica de estos IPP le permitirá al gobierno contar con una base clara para renegociar los términos de sus contratos y ahorrarnos miles de millones de pesos.

Además, la Comisión Reguladora de la Energía (ERC por su sigla en inglés) debería comenzar a analizar la estructura de costos de las empresas de distribución como Meralco. La Comisión debe ver cómo se componen las entregas de las empresas de distribución de energía eléctrica, y en particular, controlar si compran a precios competitivos. Para que la Comisión pudiera actuar decididamente, sería necesario que modernizara su estructura funcional, de manera de incluir solamente a funcionarios de probada integridad.

Se debe eliminar el IVA al petróleo y sustituirlo por un impuesto específico más bajo. De esta manera, habrá un gravamen sobre el petróleo que permitirá cubrir igualmente los costos ambientales, desalentar el uso superfluo y reemplazar en parte los ingresos que se pierden por la eliminación del IVA. El gobierno debe además reclamar su papel protagónico en el sector energético. La ley de Desregulación de la Industria Petrolera y la Ley de Reforma de la Industria de la Energía Eléctrica deben ser revisadas. Se debe abandonar los planes de privatizar la *Philippine National Oil Company* (PNOC) y su participación del 40% en Petron. La energía es una industria estratégica en la que es deseable la presencia del Estado. El gobierno debe tener una participación directa en la industria para poder actuar como elemento rector en la política de precios, ejercer una mejor vigilancia, y servir los intereses estratégicos de la nación, más allá del lucro (por ejemplo, el desarrollo de las energías renovables y la promoción de la energía limpia).

6. Revitalización de la industria, creación de mas empleo, y aumento de los ingresos de trabajadores y agricultores

Si bien nos preocupan las penurias de los consumidores filipinos, también es importante enfatizar que los filipinos además de consumidores son trabajadores y productores. La meta del desarrollo no debe definirse de manera estrecha en función de bajar los precios para el consumidor, tal como se ha utilizado para fundamentar una serie de políticas que van desde la liberalización del comercio a la congelación de los salarios. Se han obtenido precios bajos a costa del salario y el empleo, particularmente en la agricultura, y eso a fomentado una reestructura de la economía hacia los servicios, debilitando la capacidad productiva tanto en la agricultura como en la industria.

Para empezar, es necesario aumentar el salario mínimo nacional. El gobierno estima que una familia de seis personas debe tener un ingreso mínimo de P894 por día para poder sustentar un nivel de vida mínimo en la zona de Manila Metropolitana, pero el salario mínimo en la actualidad es apenas de P382.

La inclinación del gobierno a firmar tratados económicos y comerciales a diestra y siniestra debe ser revisada. El país debe negarse a firmar cualquier acuerdo de la Ronda de Doha en la Organización Mundial del Comercio que pretenda una mayor apertura de nuestros mercados. Abrir los mercados ha llevado al aumento del desempleo, a la des-industrialización y a la implosión de la agricultura. Contrariamente a lo prometido por sus promotores, no ha traído ni aumento en los salarios ni más empleo.

Esto debe revertirse, revisando la estructura arancelaria, ajustándola hacia arriba de

manera de proteger el empleo nacional y los ingresos de los filipinos –no para beneficio y enriquecimiento de los capitalistas locales, como en el proteccionismo de vieja data, sino para alentar una industrialización y desarrollo sustentables, que permita obtener ganancias que puedan ser más ampliamente distribuidas.

7. Ampliación y reforma del programa general de reforma agraria

Aumentar la protección comercial no alcanza, cuando se trata de un sector agrícola que se caracteriza por una distribución del patrimonio muy desigual, con una gran masa de campesinos sin tierra, bajo nivel de inversión y poca tecnología, altos costos de producción y baja productividad. Para abordar el problema de la distribución de la tierra, el gobierno ha resuelto ampliar el Programa General de Reforma Agraria (CARP por su sigla en inglés) con nuevas reformas. Este programa ya tiene 1,9 millones de hectáreas de tierra para redistribuir a más de medio millón de potenciales beneficiarios. Más allá de la redistribución de tierras, el Programa debe dar un paso más en el desarrollo de los servicios de apoyo necesarios para sostener a los agricultores existentes y también a los nuevos beneficiarios, y ayudar a frenar las marchas atrás en el programa (Para más información sobre nuestras recomendaciones para la reforma agraria ver <http://www.focusweb.org/philippines/content/view/159/4/>)

8. Brindar empleo y servicios para los pobres, no caridad

Los programas asistencialistas que hoy están de moda en el gobierno solamente sirven como respuesta inmediata ante un desastre o calamidad. Los sectores más pobres carecen de medios para comprar los elementos más básicos, pero no carecen de talento ni de voluntad para trabajar. Merecen un trato más digno y no estar sometidos a una existencia dependiente, casi en calidad de mendigos.

Aparte de eso, son en todo caso necesarias intervenciones que tengan como población objetivo los sectores más pobres, ya que estos sectores son los que están en peores condiciones para absorber los impactos de la crisis, y son los últimos que reciben los beneficios del crecimiento. Por este motivo, es necesario que haya una adecuada movilización social que abarque al Estado y la comunidad. Por ejemplo, la intervención en relación al empleo puede involucrar el desarrollo de obras públicas a nivel de los gobiernos locales o del sistema de la educación pública. Todos tienen derecho a un trabajo y a los servicios y es obligación del gobierno garantizar que estos derechos se respeten –no como una caridad sino como una obligación. El cumplimiento con estas obligaciones, por otra parte, no sólo es bueno en sí mismo, sino que es además un prerrequisito para el progreso.

En su conjunto, este paquete de 8 medidas permitirá que la mayoría de los filipinos puedan capear la crisis. Pero nuestra meta única no puede ser lograr sobrevivir un día más. Estas políticas deben ser entendidas como esfuerzos iniciales para romper el paradigma económico dominante que ha guiado la política filipina en las últimas décadas y que ha traído por consecuencia el estancamiento y el empobrecimiento extremo de una parte importante de la población.

A mediano plazo, el gobierno debe apostar a reconstruir su capacidad de acción sobre la economía para poder promover el bienestar social del mayor número de personas, asumiendo la dirección de los sectores económicos estratégicos, desarrollando una política industrial que permita reconstruir nuestra capacidad manufacturera, y dejando de lado los acuerdos comerciales que le impiden defender los intereses de la mayoría de la población. Debe romperse finalmente el yugo de la deuda. El gobierno debe seguir priorizando las políticas que tiendan a democratizar el poder económico, a través de la reforma agraria, un sistema fiscal progresivo y otras medidas redistributivas – para ampliar así la base económica necesaria para un crecimiento

sustentable de largo plazo. Al mismo tiempo, en cooperación con otros países en desarrollo, es necesario que el gobierno juegue un papel en la transformación del clima político internacional de manera tal que ayude a avanzar de manera decidida hacia un desarrollo sostenible y equitativo.

* Herbert Docena es investigador de Focus on the Global South, y Joy Chavez coordina el programa de Focus en Filipinas.

LA DESTRUCCIÓN DE LA AGRICULTURA AFRICANA

por Walden Bello*

(publicado por primera vez en Pambazuka News, 5 de agosto 2008, <http://www.pambazuka.org/en/category/features/49919>)

La producción de agrocombustibles es ciertamente culpable en parte de la actual crisis alimentaria mundial. Sin embargo, si bien el cambio de destino del maíz, de alimento a materia prima para agrocombustibles ha sido un factor del alza súbita de los precios de los alimentos, el principal problema ha sido la transformación de las economías que eran mayoritariamente autosuficientes en la producción de alimentos a economías importadoras crónicas de alimentos. En este punto, el papel de villano que les corresponde al Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) es mucho más importante.

En América Latina, Asia o África, la historia ha sido siempre la misma: la desestabilización de los productores campesinos tras los golpes orquestados por el FMI y el Banco Mundial —que mediante sus programas de ajuste estructural eliminaron la inversión estatal en el campo—seguidos luego del ingreso masivo de importaciones agrícolas provenientes de Estados Unidos y la Unión Europea altamente subsidiadas, tras la aprobación del Acuerdo de Agricultura de la OMC que obliga a abrir de par en par los mercados.

La agricultura africana es un estudio de caso que permite apreciar cómo las doctrinas económicas al servicio de los intereses corporativos empresariales pueden destruir la base productiva de todo un continente.

De exportadores a importadores

En los años de la descolonización en la década de 1960, África no solo era autosuficiente en alimentos sino que además era un exportador neto de alimentos, exportando 1,3 millones de toneladas anuales entre 1966 y 1970. Hoy el continente importa el 25% de los alimentos, y prácticamente todos los países son importadores netos. El hambre y la inanición se han vuelto fenómenos recurrentes; sólo en los últimos tres años ha habido situaciones de emergencias alimentarias en el Cuerno de África, el Sahel, África Meridional y África Central.

La agricultura atraviesa una crisis profunda que tiene múltiples causas, entre ellas las guerras civiles y la diseminación del VIH-SIDA. Sin embargo, una parte muy importante de la explicación radica en la eliminación progresiva de los controles y los mecanismos de apoyo del Estado que tuvo lugar en el marco de los programas de ajuste estructural que debieron aplicar muchos países africanos como contrapartida de obtener la asistencia del FMI y el Banco Mundial para pagar su deuda externa.

En vez de generar un espiral virtuoso de crecimiento y prosperidad, estos ajustes

encorsetaron al continente con bajas inversiones, desempleo creciente, reducción del gasto público, reducción del consumo y baja producción, desencadenando un ciclo vicioso de estancamiento y decadencia.

La eliminación de los controles de precios de los fertilizantes y el recorte simultáneo de los sistemas de crédito agrícola, condujo simplemente a menor uso de fertilizantes, y trajo por consecuencia menores rendimientos y menores inversiones. Habría sido de esperar que hasta el no economista pronosticara ese resultado que fue descartado por el paradigma de libre mercado del Fondo y el Banco. De todas formas, la porfiada realidad no quiso acomodarse a las expectativas doctrinarias de que la retirada del Estado le allanaría el camino a una dinamización de la agricultura de la mano del sector privado y el mercado. Por el contrario, el sector privado consideró que la reducción del gasto del Estado generaría más riesgo y no entró en el juego. En un país tras otro, las predicciones de la doctrina neoliberal se tradujeron precisamente en lo opuesto: la desaparición del Estado hizo que el capital privado “se retirara en tropel” en vez de “entrar en tropel”. En las instancias en que los capitales sí ingresaron para reemplazar al Estado, según un informe de Oxfam, “lo hicieron a veces en términos muy inconvenientes para los agricultores pobres”, dejando a “los agricultores con más inseguridad alimentaria, y a los gobiernos, dependientes de flujos de asistencia impredecibles”. The Economist, una publicación habitualmente favorable al sector privado, admitió este hecho al publicar que “muchas de las firmas privadas que ingresaron para reemplazar a los investigadores del sector público resultaron ser monopolistas en busca de lucro”.

Las ayudas que les fue permitido reunir a los gobiernos fueron canalizadas a través del Banco hacia la agricultura para la exportación –con miras a la generación de divisas para que los Estados pudieran cumplir con el servicio de sus deudas con el Banco y el Fondo. Pero, como en el caso de Etiopía durante la hambruna de comienzos de la década de 1980, esto condujo a destinar las tierras mejores a los cultivos de exportación, forzando a los cultivos alimentarios a trasladarse a suelos menos apropiados, exacerbando así la inseguridad alimentaria. Más aún, el Banco estimuló a varios países que aplicaron los ajustes estructurales a concentrarse en la producción para la exportación de los mismos cultivos de manera simultánea, determinando así en muchos casos una sobreproducción de estos productos, con la consiguiente caída de los precios en los mercados internacionales. Por ejemplo, fue justamente el éxito del programa de expansión del cultivo del cacao en Ghana lo que ofició como detonante de una caída en los precios del cacao del 48% entre 1986 y 1989, que al decir de un informe, amenazó con “aumentar la vulnerabilidad de toda la economía a los avatares del mercado del cacao” [1]. En 2002-2003, el derrumbe de los precios del café contribuyó a la aparición de una nueva emergencia alimentaria en Etiopía.

Al igual que en muchas otras regiones, los ajustes estructurales en África no sólo implicaron una sub-inversión sino además el desmantelamiento del Estado. Pero hubo, sin embargo, una diferencia fundamental. En América Latina y en Asia, el Banco y el Fondo se limitaron fundamentalmente a la macro-gestión, o a la supervisión desde arriba del desmantelamiento del rol económico del Estado. Dejaron los detalles más sucios de la implementación a las burocracias estatales. En África, donde los gobiernos eran mucho más débiles, el Banco y el Fondo se dedicaron a la micro-gestión de decisiones tales, por ejemplo, como la velocidad con la que se debían eliminar los subsidios, cuántos funcionarios públicos debían ser despedidos, y hasta incluso, como en el caso de Malawi, qué parte de la reserva de granos del país debía venderse y a quién. En otras palabras, los procónsules del Banco y el Fondo metieron mano en las propias entrañas de la participación del Estado en la economía agrícola para destriparla.

El papel del comercio

El complemento de los impactos negativos del ajuste lo encontramos en las prácticas de comercio injustas de la Unión Europea y Estados Unidos. La liberalización del comercio permitió que carne barata subsidiada, proveniente de la UE, ingresara al continente, llevando a la ruina a muchos ganaderos de África Occidental y Meridional. Habiendo legitimado sus subsidios en la OMC, los algodoneros estadounidenses volcaron su algodón subsidiado en los mercados mundiales a precios 20 a 25% menores que el costo de producción, llevando a la quiebra en el proceso a los productores de África Occidental y Central. [2]

Estos lúgubres resultados no son accidentales. Tal y como lo anunció el entonces Secretario de Agricultura estadounidense John Block al comienzo de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales en 1986, “la idea de que los países en desarrollo se autoabastezcan de alimentos es un anacronismo de una era pasada. Garantizarían mejor su seguridad alimentaria si se abastecieran con los productos agrícolas estadounidenses que están disponibles, en la mayoría de los casos, a un costo más bajo [3]”.

Lo que Block no dijo fue que ese costo menor de los productos estadounidenses se origina en los subsidios del gobierno cada año más voluminosos, a pesar que se suponía que la OMC iba eliminar progresivamente todas las formas de subsidio. El monto total de los subsidios agrícolas que proporcionan los gobiernos de los países desarrollados aumentó de US\$367 mil millones en 1995, el primer año de la OMC, a US\$388 mil millones en 2004. En la actualidad estos subsidios representan el 40% del valor de la producción agrícola de la Unión Europea (UE) y el 25% de la de Estados Unidos.

Las consecuencias sociales de los ajustes estructurales y el ‘*dumping*’ agrícola se podían predecir. Según Oxfam, el número de africanos que viven con menos de un dólar por día más que se duplicó entre 1981 y 2001, totalizando 313 millones de personas, equivalente al 46% de la población total del continente. El papel de los ajustes estructurales en la creación de la pobreza, así como en un pronunciado debilitamiento de la base agrícola del continente y la consolidación de una dependencia de las importaciones, es muy difícil de negar. El propio economista en jefe del Banco Mundial admitía que “no pensamos que los costos humanos de estos programas pudieran ser tan altos, y que las ganancias económicas tardaran tanto en llegar [4]”.

Pero ese fue un excepcional arrebatado de candor. Lo particularmente perturbador, al decir de Ngaire Woods, economista política de la Universidad de Oxford, ha sido, por el contrario, la “aparente ceguera del Fondo y el Banco ante el fracaso de su enfoque en África sub-Sahariana, a pesar que los propios estudios del FMI y el Banco Mundial no logran presentar efectos positivos de la inversión”. [5]

El caso de Malawi

Este empecinamiento ocasionó una tragedia en Malawi. Una tragedia precedida del éxito. En 1998 y 1999 el gobierno inició un programa que apuntaba a dar a cada familia de pequeños productores un paquete inicial de fertilizantes y semillas. Este programa fue producto de una experiencia de varios años de entrega de paquetes de este tipo a las familias más pobres. El programa fue muy exitoso y se obtuvo un superávit de maíz. Sin embargo, lo que vino después es digno de ser incluido como caso de estudio clásico en un futuro libro sobre los 10 desastres más grandes de la economía neoliberal.

El Banco Mundial y otros donantes de asistencia obligaron a recortar drásticamente y eventualmente a descartar totalmente el programa, argumentando que se trataba de un subsidio distorsionante del comercio. Sin los paquetes gratuitos, la producción de alimentos cayó a pique. Entre tanto, el FMI insistió en que el gobierno malbaratara una gran porción de sus reservas estratégicas de grano, con miras a que la agencia de reserva de alimentos pudiera cumplir con sus deudas comerciales. El gobierno aceptó. Cuando la crisis de la producción de alimentos se tornó en hambruna en los años 2001-2002, ya no quedaban reservas para abastecer al campo. Unas 1.500 personas murieron de hambre. Sin embargo, no hubo arrepentimiento de parte del FMI, que suspendió sus desembolsos a un programa de ajuste mantenido con el gobierno, y para ello utilizó la siguiente argumentación: “el sector paraestatal sigue representando un riesgo para la implementación exitosa del presupuesto 2002/2003. Las intervenciones del gobierno en los mercados agrícolas de alimentos y otros...han impedido gastos más productivos”.

Cuando se desató una crisis alimentaria aún peor en 2005, el gobierno ya estaba hastiado de la estupidez institucionalizada del Banco y el Fondo. Un nuevo presidente reintrodujo el programa de fertilizantes subsidiados y esto permitió que dos millones de campesinos pudieran comprar los fertilizantes a un tercio del precio minorista y semillas a precios más bajos. El resultado: espléndidas cosechas durante dos años seguidos, superávit de un millón de toneladas de maíz, y el país transformado en proveedor de maíz para otros países de África Meridional.

Pero el Banco Mundial y el Fondo siguen aferrados obstinadamente a esta doctrina desacreditada. Como dijo el director del Banco para ese país en declaraciones al *Toronto Globe and Mail*, “Todos esos campesinos que mendigaban, pedían prestado y robaban para comprar más fertilizantes el año pasado, ahora miran esa decisión y la están reconsiderando. Cuanto más bajo el precio del maíz, mejor para la seguridad alimentaria, pero peor para el desarrollo del mercado...”.

Huyendo del fracaso

Hace una década, la desobediencia de Malawi a los designios del Banco Mundial probablemente habría sido vista como un acto heroico pero inútil. Hoy la situación es diferente. Al no existir ningún caso claro que demuestre el éxito de los ajustes estructurales, éstos están ampliamente desacreditados en todo el continente africano. Incluso algunos gobiernos donantes que apoyaban estas medidas se han distanciado del Banco, siendo el caso más destacado el de la agencia de asistencia británica que es cofinanciadora del último programa de fertilizantes subsidiados de Malawi. Quizá la motivación de estas instituciones sea impedir que haya una erosión mayor de su influencia en el continente, que se asocia a la aplicación de un enfoque fracasado y a su vinculación con instituciones impopulares. Al mismo tiempo, son ciertamente conscientes de que la asistencia china está emergiendo como alternativa a las condiciones impuestas por el Banco Mundial, el FMI y los programas de asistencia de los gobiernos occidentales.

Más allá de África, incluso ex defensores de los ajustes, como el Instituto Internacional de Investigación Sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) con sede en Washington y *The Economist*, semanario defensor a ultranza del neoliberalismo, reconocieron que la abdicación del Estado a intervenir en la agricultura era un error. En un comentario reciente sobre el aumento de los precios de los alimentos, por ejemplo, el IFPRI afirma que “las inversiones rurales han sido lamentablemente descuidadas en las últimas décadas”, y que este es el momento para que “los gobiernos de los países en desarrollo aumenten sus inversiones a mediano y largo plazo en investigación y extensión agrícola, infraestructura rural y acceso al mercado de los pequeños

agricultores”. Al mismo tiempo, se escuchan ataques a la adhesión del Banco y el Fondo al libre comercio que provienen incluso del propio corazón del *establishment* económico. Un panel de notables encabezado por el catedrático de la Universidad de Princeton, Angus Deaton acusó al Departamento de Investigaciones del Banco de ser sesgado y “selectivo” en sus investigaciones y en la presentación de datos. Como dice el dicho, el éxito tiene miles de padres y el fracaso es huérfano. Incapaz de negar lo obvio, finalmente el Banco finalmente reconoció que toda la empresa del ajuste estructural fue un error; aunque esta concesión se introdujo de contrabando en medio del Informe de Desarrollo Mundial de 2008, quizá con la esperanza de que no llamara mucho la atención. A pesar de ello, no deja de ser una confesión irrefutable:

Los ajustes estructurales de la década de 1980 dismantelaron un elaborado sistema de agencias públicas que proporcionaban a los agricultores acceso a la tierra, crédito, insumos asegurados y organización cooperativa. La expectativa era que eliminando la intervención del Estado se daría libertad al mercado para que los actores privados asumieran estas funciones –reduciendo los costos, mejorando la calidad y eliminando el sesgo regresivo de los agricultores. Muy a menudo no fue esto lo que sucedió. En algunos lugares, el Estado se retiró en el mejor de los casos tan sólo tentativamente, limitando el ingreso del sector privado. En los demás, el sector privado emergió con lentitud y parcialmente –fundamentalmente al servicio de las empresas agrícolas comerciales pero dejando a los pequeños agricultores expuestos a grandes fallas del mercado, altos costos y riesgos comerciales y ausencia de servicios. Los mercados incompletos y las carencias institucionales suponen costos enormes en términos de posibilidades de crecimiento perdidas y pérdidas de bienestar para los pequeños agricultores, que amenazan su competitividad y en muchos casos su supervivencia.

En resumen, la producción de agrocombustibles no es la causa que da origen a la crisis alimentaria mundial, simplemente ha sido un factor que la exacerbó. Esta crisis se viene gestando desde hace años, a medida que las políticas promovidas por el Banco Mundial, el FMI y la OMC comenzaron a desalentar sistemáticamente la autosuficiencia alimentaria y a estimular la importación de alimentos, destruyendo así la base productiva local de pequeños productores agrícolas. En toda África y en el Sur global, estas instituciones y las políticas que ellas promovieron están hoy completamente desacreditadas. Pero todavía está por verse si el daño que causaron se puede contrarrestar a tiempo para evitar consecuencias más catastróficas que las que hoy estamos experimentando.

*Walden Bello es analista de Focus on the Global South, que es un programa del Instituto de Investigación Social de la Universidad de Chulalongkorn en Bangkok, Tailandia, y columnista de *Foreign Policy In Focus* (www.fpif.org), donde éste artículo se publicó originalmente con el título "*Destroying African Agriculture*".

Notas

1. Charles Abugre, "Behind Crowded Shelves: an Assessment of Ghana's Structural Adjustment Experiences, 1983-1991", (San Francisco: Food First, 1993), p. 87.
2. "Trade Talks Round Going Nowhere sans Progress in Farm Reform," Business World (Phil), septiembre 8, 2003, p. 15
3. Citado en "Cakes and Caviar: the Dunkel Draft and Third World Agriculture," Ecologist, Vol. 23, No. 6 (Noviembre-Diciembre 1993), p. 220
4. Morris Miller, Debt and the Environment: Converging Crisis (Nueva York: ONU, 1991), p. 70.
5. Ngaire Woods, The Globalizers: the IMF, the World Bank, and their Borrowers (Thaca: Cornell University Press, 2006), p. 158.

COMENTARIOS DE LOS LECTORES

NO TODO ES CULPA DEL BANCO MUNDIAL

por Regina Birner, Investigadora del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)

Me pregunto cuántas más pruebas es necesario presentar sobre la era pre-ajuste estructural y sobre el ajuste estructural para que nuestros amigos de la comunidad de las ONG dejen de repetir el libreto de que todo marchaba a la perfección en la agricultura africana hasta que llegaron los malos, el Banco Mundial y el FMI, a presionar a los pobres gobiernos africanos para que dismantelaran su “elaborado sistema de agencias públicas que proporcionaban a los agricultores acceso a la tierra, crédito, insumos asegurados y organización cooperativa”. (cita del artículo anterior). Si estos sistemas funcionaban tan bien y llegaban hasta los pequeños agricultores con todos estos servicios, ¿por qué no tuvo África una Revolución Verde basada en estos pequeños agricultores antes del ajuste estructural? ¿Por qué no pudo la agricultura mantener un ritmo de crecimiento acorde al crecimiento de la población? Existe mucha evidencia de que muchos de estos “elaborados sistemas” a los que hace referencia el artículo, servían fundamentalmente a las elites que se apropiaban de grandes ganancias y que el beneficio no llegaba hasta los pequeños agricultores. Para nombrar sólo una fuente, el libro de Djurfeld et al. (2005) sobre “*The African Food Crisis – Lessons from the Asian Green Revolution*” (la crisis alimentaria africana: lecciones de la Revolución Verde asiática) presenta vasta evidencia de que el sesgo a favor de los grandes terratenientes y el afán de lucro de la burocracia eran elementos distintivo de las políticas agrícolas del continente. La “organización cooperativa” independiente de los agricultores, por ejemplo, fue destruida por los gobiernos autoritarios, mucho antes de la implementación del ajuste estructural (como en el caso de los productores de café en Ghana). Por eso, si bien sí es cierto que el gasto agrícola se redujo en el marco del ajuste, ¿por qué el autor no se pregunta en primer lugar a qué bolsillos iba a parar anteriormente la mayor parte de ese gasto?

También es importante considerar qué fue lo que hicieron efectivamente los gobiernos y referirlo a lo que supuestamente decían que iban a hacer en el marco del ajuste estructural. Como lo demuestran Jayne et al. (2002:1967) para los casos de África Meridional y Oriental, “muchos de los elementos centrales de los programas de reforma no se llegaron a implementar, se revirtieron en unos años o se implementaron de manera de negarle incentivos de inversión al sector privado”. Otros autores (Cooksey, Pletcher) también proporcionan evidencia sobre este mismo aspecto. Y van de Walle muestra que muchos gobiernos y elites de África pudieron proteger sin problema sus propios intereses en el marco del ajuste estructural.

Sería la última en defender el papel del Banco en el marco de los ajustes estructurales o de ahí en adelante, y creo que es muy importante que las ONG critiquen al Banco y al IFPRI por cualquier cosa que esté mal. Por ejemplo, creo que el Banco demoró mucho en dejar de lado la posición de que todos los subsidios son malos, y promover en cambio subsidios que son afines al mercado. Y uno bien puede criticar al IFPRI por comenzar a investigar en este tema recién ahora. Sin embargo, me pregunto cuándo comenzará finalmente la comunidad de ONG a reconocer que no se puede culpar exclusivamente a las organizaciones internacionales –los propios gobiernos africanos, especialmente aquellos que no rendían cuentas a su propia población, también desempeñaron un papel importante en la destrucción de la agricultura del África.

Referencias

- Cooksey, B. 2003. "Marketing Reform? The Rise and Fall of Agricultural Liberalization in Tanzania". *Development Policy Review*, Vol.21, pp.67-91, 2003. 21:57-91
- Djurfeldt, G., Holmen, H., Jirström, M., & Larsson, R. (2005). *The African Food Crisis - Lessons from the Asian Green Revolution*. Wallingford, Oxon: CABI Publishing.
- Jayne, T.S., Govere, J., Mwanauo A., Nyoro J.K., y Chapoto A. 2002. "False Promise or False Premise? The Experience of Food and Input Market Reform in Eastern and Southern Africa". *World Development*. 30:1967-1985.
- Pletcher, J. 2000. "The Politics of Liberalizing Zambia's Maize Markets". *World Development*. 28:129-142.
- van de Walle, N. 2001. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis*. Cambridge University Press. Nueva York.

EL CONTINUISMO NO ES SOLUCIÓN PARA LA CRISIS ALIMENTARIA CONTEMPORÁNEA

por Dr. Dan Taylor, Director de Find your Feet (dan@fyf.org.uk, www.fyf.org.uk)

Cualquier intento de abarcar un tema muy complejo en apenas unas pocas páginas inevitablemente conlleva cierta superficialidad de análisis. El artículo de Walden Bello titulado "La destrucción de la agricultura africana" es un buen intento, pero efectivamente adolece de varias falencias en su análisis. Si bien comienza analizando la producción de agrodiesel, no argumenta en contra del impacto terrible que han tenido los agrocombustibles en la crisis alimentaria mundial, y sobrevuela el hecho de que es uno de los factores más importantes de esa crisis en la actualidad. Pero no quiero insistir en esto, para no caer en el mismo error que acabo de criticar de intentar decir demasiado en muy pocas palabras.

La confusión que arma Bello en este artículo entre los ajustes estructurales, los Estados fallidos y las políticas más recientes de las instituciones mundiales que han hecho de la privatización una obligación para el mundo en desarrollo (en conjunto con la deforestación y el uso de cultivos alimentarios para la producción de agrodiesel), no contribuye mucho para esclarecer la crisis alimentaria actual ni la destrucción de la agricultura africana. Es más, el hecho que los gobiernos africanos hagan poco por promover la agricultura, sea invirtiendo una proporción más alta de su presupuesto nacional en ese sector o implementando políticas que vinculen la producción agrícola a la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, pone de relieve algunos problemas importantes de gobernabilidad y rendición de cuentas de estos gobiernos ante sus ciudadanos más pobres. Pero nada de esto es novedad. El punto que deseamos enfatizar es que el resultado bastante predecible de un proceso privatizador no debe desvirtuar el hecho que continuar por una senda continuista, la del modelo agrícola industrial, no es en absoluto solución (reiterando lo expresado en el último informe de IAASTAD) a la actual crisis alimentaria.

En este sentido, cabe mencionar que la historia del éxito de Malawi que se promueve en el artículo, ha dependido y depende del apoyo continuado de los donantes, la capacidad de poder pagar los precios crecientes de los fertilizantes, y el patronazgo del Estado. Al atribuirle el éxito de ese sistema al programa de insumos agrícolas, no se presta suficiente atención al hecho que las últimas dos zafras agrícolas fueron favorecidas por lluvias óptimas. Estamos muy contentos que los agricultores de Malawi hayan podido cosechar más alimentos y les deseamos que esto continúe. A riesgo de ser agoreros de desgracias, sin embargo, es claro que esto lamentablemente no

puede ni va a continuar –es triste, pero es un hecho que el continente es susceptible a inundaciones y sequías. Las sequías retornarán, si no es el próximo año, será el siguiente, o el otro. Y cuando eso suceda, las cosechas volverán a caer. En cualquier caso, es muy probable que para ese momento las prioridades de los donantes hayan cambiado, pero los agricultores seguirán dependiendo de un modelo no sustentable de agricultura.

¿Dónde queda entonces la sustentabilidad? Parte de la crisis alimentaria reside en los costos altos de un modelo agrícola que depende de los monocultivos y los combustibles fósiles a costa del medio ambiente. La amenaza del calentamiento global nos anuncia que debemos reducir el riesgo y diversificar la producción, alejándonos de los cultivos únicos y apuntando a una agricultura diversificada que pueda combinarse mejor con los sistemas agrícolas que han servido a África por milenios y que son más parecidos a los propios ecosistemas naturales. De ahí la importancia de apelar al uso de los recursos locales, que están fácilmente disponibles, recurriendo a las habilidades y conocimientos de los propios campesinos –en otras palabras, a una variedad de tecnologías, prácticas y sistemas que requieren pocos insumos externos.

El artículo muestra poco interés por el medio ambiente, cuando incluso el gobierno de Malawi reconoce la insostenibilidad de los paquetes de insumos altamente subsidiados en la actual crisis económica. Es esta la razón por la cual nos ha solicitado, a través del Ministerio de Agricultura y Seguridad Alimentaria, que lancemos un programa de compostaje a nivel nacional, para reducir la dependencia de una intervención que el gobierno no puede afrontar y que tampoco pueden afrontar los campesinos a quienes se piensa beneficiar.

Por eso el Banco Mundial tiene razón en este caso, en lo que refiere a los subsidios, incluso aunque sus razones no sean las correctas. Y si bien debemos reconocer los errores de políticas miopes aplicadas en el pasado –entre las cuales el ajuste estructural es un ejemplo devastador- debemos mirar hacia adelante y no hacia atrás. El papel positivo que debe jugar el Estado debe ser re-enfanzado en un contexto político que reconozca que los campesinos son los custodios del medio ambiente, y en ese sentido, ese rol debe apostar a generar políticas que los faculten y empoderen y a la vez los hagan responsables de la conservación de la diversidad agrícola y biológica de la cual depende la prosperidad. Esa sí sería una ayuda efectiva para los campesinos en tanto ciudadanos, que además les permitiría dejar de estar sujetos a los caprichos y modas de las políticas de los donantes o de los edictos de las instituciones multilaterales mundiales.

DESCARRILAR LA RONDA DE DOHA ES SALVAR EL CLIMA

por Walden Bello*

(Publicado por primera vez en Foreign Policy in Focus, 29 de julio de 2008)

Hay algo surrealista en las negociaciones actuales de la OMC en Ginebra, orientadas a elaborar un nuevo acuerdo que permita bajar los aranceles para poder expandir el comercio mundial y resucitar el crecimiento global. Enfrentados al espectro amenazante del cambio climático, las negociaciones actuales en la Organización Mundial del Comercio parecen poco más que una discusión sobre la disposición de las sillas en la cubierta mientras el Titanic se va a pique. De hecho, uno de los pasos más importantes para enfrentar el cambio climático sería justamente terminar con el sistema insustentable de libre comercio.

Descarrilar la llamada 'Ronda de Doha' sería efectivamente una de las medidas más importantes de los esfuerzos por formular una estrategia viable para enfrentar el cambio climático.

El comercio mundial se desarrolla en base a sistemas de transporte que dependen fuertemente de los combustibles fósiles. Se estima que alrededor del 60% del petróleo que se usa en el mundo se destina al transporte, y que éste depende en más del 95% de los combustibles fósiles. Un estudio de la OCDE estima que el sector transporte en todo el mundo representa entre un 20 y un 25% de las emisiones de carbono, y el 66% de esta cifra responde a emisiones de los países industrializados.

El comercio mundial: totalmente disfuncional

Desde el punto de vista de la sustentabilidad ambiental, el comercio mundial se ha vuelto profundamente disfuncional. Analicemos por ejemplo el comercio de bienes agrícolas. Según lo señala el Foro Internacional sobre la Globalización (IFG, por su sigla en inglés), el plato promedio de alimentos que se come en los países industriales occidentales que son importadores de alimentos, probablemente haya viajado 1.500 millas desde su lugar de origen. Los viajes de larga distancia contribuyen a la situación absurda en la que "se usa tres veces más energía para producir alimentos en el modelo agrícola industrial que la energía que se obtiene al consumirlos".

La OMC ha sido un factor central en el aumento de las emisiones de carbono derivadas del transporte. Según un estudio de la OCDE de mediados de la década de 1990, para 2004, año en el que estaba prevista la implementación plena de los compromisos de libre comercio asumidos durante la Ronda Uruguay de la OMC, se suponía que habría un aumento del 70% en el transporte de mercancías comercializadas internacionalmente respecto de los niveles de 1992. Esta cifra, según la *New Economics Foundation*, "pondría en ridículo" para las metas obligatorias de reducción de emisiones asumidas por los países industrializados en el Protocolo de Kyoto.

Transporte: uso de combustibles fósiles más intensivo que nunca

El transporte oceánico da cuenta de casi el 80% del comercio internacional de bienes en el mundo. El combustible que usan habitualmente los barcos es una mezcla de diesel y de aceite de baja calidad conocida como "Bunker C", que contiene altos niveles de carbono y azufre. Tal como lo señalan Jerry Mander y Simon Retallack, "Si no lo consumieran los barcos, sería un producto de desecho".

La aviación, que es el modo de transporte que registra la mayor tasa de crecimiento, también está creciendo a gran ritmo como fuente de emisión de gases de efecto invernadero, con un consumo de combustible que se espera aumente en un 65% para 2010 respecto de los niveles de 1990, según un estudio citado por la *New Economics Foundation*. Otras estimaciones son más pesimistas: el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (PICC) sugiere que el consumo de combustible de la aviación civil subirá a un ritmo de tres por ciento anual y que podría aumentar casi en un 350% hasta el 2050, a partir de los niveles de 1992. Hay que destacar que según Mander y Retallack, "Cada tonelada de carga que se transporta por avión utiliza cuarenta veces más energía por kilómetro que cuando se la transporta en barco...El despegue de un 747 insume dos minutos y equivale a 2,4 millones de máquinas de cortar el césped marchando durante veinte minutos". Para favorecer la expansión del comercio y el crecimiento económico mundial, las autoridades no han gravado en general el combustible de los aviones ni el combustible bunker marítimo, que dan cuenta actualmente del 20% de todas las emisiones del sector del transporte.

Además del transporte aéreo que hace uso intensivo de combustibles fósiles, la expansión del comercio mundial también ha favorecido al transporte terrestre con uso intensivo de combustible, en lugar de promover otros modos de transporte que tienen menor intensidad en sus emisiones como el ferrocarril y el tráfico marítimo. En la Unión Europea, por ejemplo, el énfasis en la construcción de una red de transporte terrestre llevó a que un estudio de la OCDE comentara que “la forma en la que se ha implementado la política de liberalización de la UE ha favorecido los modos menos amigables para el medio ambiente y ha acelerado la decadencia de los ferrocarriles y el transporte fluvial”.

Desacoplar crecimiento y energía: una panacea

Se ha hablado de desacoplar de la energía al comercio y el crecimiento, o de pasar de los combustibles fósiles a otras fuentes de energía menos intensivas en carbono. La realidad es que las otras fuentes de energía que se están considerando seriamente son peligrosas, como la energía nuclear; tienen efectos colaterales destructivos, como el impacto negativo de los agrocombustibles en la producción de alimentos; o son por ahora pura ciencia ficción, como la tecnología de secuestro y almacenamiento de carbono. En el futuro predecible, la expansión del comercio y el crecimiento mundial mantendrán su trayectoria histórica que los asocia al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Un giro abrupto en U en el consumo y el crecimiento de los países desarrollados y una disminución significativa del comercio mundial son elementos inevitables si queremos establecer una estrategia viable contra el cambio climático. Esto generaría condiciones para la reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero, incluidas las que provienen del sector de transporte con uso intensivo de energía. Los resultados de las negociaciones de Doha determinarán si el libre comercio se intensifica o si pierde impulso. Una conclusión exitosa de Doha nos acercaría a un cambio climático incontrolable. Significará proseguir con lo que la *New Economics Foundation* describe como “el abuso del clima mundial a manos del libre comercio, a cambio de nada”.

El descarrilamiento de la Ronda de Doha no será condición suficiente para formular una estrategia que contenga al cambio climático. Pero dadas las consecuencias seguramente negativas que implicaría lograr un acuerdo, es una condición necesaria

* Walden Bello es analista de Focus on the Global South y Presidente de Freedom from Debt Coalition en Filipinas.

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PODER-CAPACIDAD Y LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN DE TRATADOS

por Matthew Coghlan*

Introducción

A fines de la década de 1990 y comienzos de la del 2000, sucesivos gobiernos tailandeses aplicaron una política comercial activa de búsqueda y participación en negociaciones de acuerdos comerciales bilaterales. Estas negociaciones comerciales se llevaron adelante utilizando las prácticas y los marcos burocráticos, legislativos y ejecutivos ya existentes. Según el Artículo 224 de la Constitución de 1997, la potestad de realizar tratados reside en el poder ejecutivo, pero está restringida por una disposición que exige que algunos tratados sean aprobados por el poder legislativo. A

pesar de esta disposición, la capacidad de los legisladores de jugar un papel decisivo en el ejercicio de la celebración de tratados en las negociaciones comerciales fue inicialmente muy reducida. Los negociadores consultaban a una pequeña red de agentes empresariales interesados que habían establecido en la década de 1990, y éstos aportaban insumos claros en términos técnicos. El público general permanecía ajeno a este mundo enrarecido de las negociaciones de comercio bilaterales.

A pesar de los marcos y prácticas existentes, los impactos de algunos acuerdos comerciales eran seguidos con preocupación por algunos parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil. Al iniciarse las negociaciones para un TLC con Estados Unidos en 2004, esta preocupación aumentó, concentrándose en los siguientes puntos:

1. El posible impacto de un TLC con Estados Unidos. A esa altura, el modelo estándar de TLC de Estados Unidos había sido ampliamente analizado en otros países y regiones, y los efectos posible o probablemente negativos de este modelo sobre los países en desarrollo habían sido claramente documentados, a saber:

- acceso al mercado agrícola injusto, que permite la apertura de la economía del país en desarrollo a la competencia de Estados Unidos mientras los agricultores estadounidenses siguen recibiendo subsidios
- derechos de propiedad intelectual (DPI) más estrictos, que pueden significar acceso reducido a medicamentos esenciales, plantas y semillas.
- nuevas reglas de inversión que restringen al máximo el espacio de elaboración de políticas y erosionan la soberanía nacional al otorgarles derechos muy favorables a los inversionistas extranjeros sin imponerles responsabilidades.

2. La preparación de Tailandia para la negociación, sin participación de expertos y del público; y

3. La política comercial de Tailandia, que nunca se discutió en el Parlamento ni en ámbitos de la opinión pública.

En esas circunstancias, los miembros del Parlamento y las organizaciones de la sociedad civil empezaron a colaborar entre sí para conseguir que se aplicara la disposición constitucional que exige la aprobación parlamentaria. Los intentos para ponerla en práctica fueron en general trabados por la administración del Primer Ministro Thaksin Shinawatra, pero la insistencia y la estrategia más sólida y efectiva que desplegó la comisión legislativa –que convocó e interrogó testigos, generó nuevas historias, y despertó la conciencia pública- obligó a los negociadores a aumentar el grado de transparencia y participación. Tras el derrocamiento de Thaksin, estos actores aprovecharon la oportunidad para argumentar a favor de la inclusión en la Constitución de 2007 de una disposición más amplia que exige un nivel considerablemente mayor de apertura en los procesos de elaboración de tratados, en particular, en los aspectos referidos a temas sociales y económicos asociados tanto al comercio como a las inversiones.

El objetivo del relevamiento que presentamos a continuación es permitir una mejor comprensión de las posibilidades de una mayor apertura en la elaboración de tratados, comparando a tal efecto el nuevo sistema de elaboración de tratados de Tailandia dispuesto en el Artículo 190 de la Constitución de 2007 con los sistemas respectivos de Australia, Canadá, Sudáfrica y Vietnam. Un sistema de elaboración de tratados implica una serie importante de conceptos, etapas y actores. Este relevamiento se

restringe a examinar dos de los elementos más esenciales de un sistema de este tipo para lograr el objetivo planteado: cómo se reparten entre sí el ejecutivo y el legislativo la potestad de realizar tratados; y los roles que juegan el poder legislativo y el público en el proceso de elaboración y negociación.

Relevamiento por país:

1. AUSTRALIA

Potestad de realización de tratados

La potestad de firmar tratados radica en el gobierno federal según lo establece la Constitución de 1901. La realización de tratados según la Sección 61 de la Constitución es una potestad del poder ejecutivo. Más aún, el gobierno federal puede implementar tratados utilizando un acápite de la Sección 51 de la Constitución de 1901 correspondiente a la potestad legislativa que se conoce como la “potestad de relaciones exteriores”.

Proceso de negociación de tratados

El gobierno federal implementó un importante paquete de reformas respecto de los tratados en 1996. Estas reformas exigían al poder ejecutivo presentar ante el Parlamento las acciones referidas a la firma de tratados con una antelación de al menos 15 días del período de sesiones, antes de iniciar cualquier acción que determine una vinculación obligatoria en un tratado. Los documentos presentados automáticamente se envían a la Comisión Conjunta Permanente de Tratados (JSCOT por su sigla en inglés) para su revisión. Esta Comisión hace públicas sus revisiones en la prensa nacional y en el sitio web de la Comisión, invitando a las partes interesadas a realizar comentarios. Recibe los testimonios y evidencias de los departamentos gubernamentales en audiencias públicas, y puede invitar a las partes interesadas que hayan sometido escritos a su consideración a que los presenten ante la Comisión. Una vez terminadas las revisiones, la Comisión presenta un informe al Parlamento que incluye su recomendación respecto de la conveniencia de que Australia firme o no el tratado vinculante en cuestión.

A mediados de 2002, el gobierno federal dividió los tratados australianos en tres categorías. La Categoría 1 está compuesta por los tratados que tienen una importancia política económica y social fundamental, que probablemente son los que atraigan mayor interés del público y generen más debate. Ahora estos deben ser presentados con una antelación de al menos 20 días de sesión. Los tratados de la Categoría 2 siguen manteniendo la exigencia de los 15 días. El JSCOT analiza e informa sobre los tratados de la Categoría 1 y 2. La Categoría 3 es la de los tratados de menor trascendencia que no tienen impactos significativos en el interés nacional. Se presentan con una declaración explicativa. La Comisión también puede revisarlos si así lo considera. La única excepción a la regla de que los tratados deben ser presentados antes de ser suscritos es que el Ministro de Relaciones Exteriores certifique que un tratado es particularmente urgente o sensible, e involucra de manera sustancial intereses estratégicos en materia de política exterior o comercial.

Los tratados de las categorías 1 y 2 se presentan al Parlamento con sus respectivas Evaluaciones de Impacto Nacional que explican los efectos económicos, ambientales, sociales y culturales del tratado, las obligaciones que impone, su implementación nacional; los costos asociados a su implementación y cumplimiento; y las consultas realizadas con los gobiernos de los estados y territorios, la industria y los grupos comunitarios, y otras partes interesadas.

Por otra parte, las acciones de los tratados que afectan la actividad empresarial o

restringen la competencia deben ser presentadas al Parlamento con una Declaración de Impactos Regulatorios, donde se analice los impactos del tratado sobre la macroeconomía, las empresas, los consumidores y gobiernos, y se incluyan consultas con las partes interesadas.

La JSCOT ha presentado informes sobre una serie de negociaciones y acuerdos comerciales muy importantes desde 1996, incluyendo un Informe Provisorio y un Informe Final sobre el Acuerdo Multilateral de Inversiones, un Informe sobre el Quinto Protocolo del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, un informe sobre la OMC; un informe sobre el TLC Singapur-Australia, y un Informe sobre el TLC Estados Unidos-Australia.

2. CANADÁ

Potestad de realización de tratados

La potestad de realizar tratados en Canadá se origina en la prerrogativa real y está reservada al poder ejecutivo federal. Este es el único que puede negociar, firmar y ratificar tratados en el marco del derecho internacional. Además, no necesita la aprobación del poder legislativo para las políticas, negociaciones o acuerdos comerciales. La Constitución le otorga ciertos poderes legislativos al Parlamento federal, y el poder legislativo exclusivo a los parlamentos provinciales. No le da al Parlamento federal la potestad para implementar un tratado cuando las Provincias tienen el poder legislativo exclusivo en el tema que concierne al tratado. El gobierno federal debe asegurarse de contar con el apoyo del gobierno provincial antes de concluir un tratado que está dentro de las potestades legislativas exclusivas del gobierno provincial.

Proceso de negociación de tratados

Canadá sigue siendo una de las pocas grandes ex-colonias británicas que no ha introducido un requisito de participación del poder legislativo en la negociación de tratados, lo que le ha valido acusaciones de tener un “déficit democrático”. El poder ejecutivo ha puesto a consideración del Parlamento tratados importantes, pero esa es una práctica *ad hoc*. No obstante, el Parlamento federal puede jugar un papel participativo y de contralor. La Comisión Permanente de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (SCFAIT, por su sigla en inglés) de la Cámara Baja es el actor fundamental en este sentido. La Comisión está integrada por legisladores, aunque en su mayoría son miembros del partido mayoritario. Puede establecer su propia agenda, pero normalmente se solicita la aprobación de la agenda al poder ejecutivo. La principal función de la SCFAIT es realizar audiencias públicas sobre temas de relaciones exteriores y comercio internacional. Tiene una subcomisión de Comercio Internacional, Diferencias Comerciales e Inversiones. SCFAIT ha realizado audiencias sobre las negociaciones en la OMC y los tratados de libre comercio. El punto más alto del papel del Parlamento federal en los temas de comercio fue el informe de la subcomisión sobre las posiciones de Canadá en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC. Sin embargo, las recomendaciones de la comisión en general son de apoyo y/o defensa de las políticas del ejecutivo.

El Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT, por su sigla en inglés) es el organismo que dirige las consultas y las presentaciones en materia de temas y negociaciones comerciales. El DFAIT comunica los temas o medidas relacionadas con el comercio, como futuras evaluaciones, documentos recibidos y publicados, negociaciones específicas y disputas comerciales, en su sitio web y en el sitio web de *Canada Gazette*. Allí invita a participar en la preparación o a contestar, proporcionando detalles sobre la naturaleza, los tiempos y los contactos para la participación. Además, este Departamento retiene los documentos para que puedan ser conocidos en consultas activas, permanentes y cerradas. Lo más

llamativo, quizá, es el fuerte énfasis que se pone en las evaluaciones ambientales, que están orientadas por el Marco de Elaboración de Evaluaciones Ambientales de las Negociaciones Comerciales.

3. SUDÁFRICA

Potestad de realización de tratados

La sección 231 de la Constitución de 1996 establece la división de poderes respecto de la realización de tratados. El poder ejecutivo es responsable de la negociación y la firma de "todos los acuerdos internacionales". Un acuerdo internacional es vinculante sólo después de que haya sido aprobado por resolución de la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional de Provincias. Existen dos excepciones a esto: en primer lugar, los acuerdos internacionales de "naturaleza técnica, administrativa o ejecutiva" y, en segundo lugar, los acuerdos internacionales que no requieren ratificación o adhesión. No obstante, el ejecutivo debe en todo caso presentarlos al Parlamento (dentro de un plazo razonable).

Proceso de negociación de tratados

Sudáfrica es un ejemplo valioso de participación explícita del Parlamento en la firma de tratados. No hay mucha información en Internet para analizar el proceso sudafricano, salvo en términos formales jurídicos y funcionales. En el sitio web del Parlamento sudafricano se establecen las funciones centrales u objetivos del mismo: aprobar leyes, supervisar y controlar la actividad del poder ejecutivo; facilitar la participación pública; estimular, supervisar y participar en un gobierno cooperativo; y comprometerse y participar en las relaciones internacionales.

La supervisión, la facilitación y la participación son funciones de enorme importancia en la firma de tratados:

El poder legislativo puede preguntar al ejecutivo para que este responda oralmente o por escrito, debatir los temas importantes, proponer y votar mociones; y presentar informes sobre las instituciones que deben rendir cuentas ante él. Las comisiones legislativas pueden solicitar documentos o convocar a funcionarios.

La participación directa de la ciudadanía incluye la votación en elecciones, la asistencia a reuniones, hacer presentaciones, representaciones y peticiones; y ponerse en contacto con los miembros de la Comisión. La participación indirecta puede incluir sumarse a un partido o defender una causa desde afuera.

El concepto de "gobierno cooperativo" implica trabajar con las demás ramas de gobierno en el cumplimiento de los deberes constitucionales y legislativos, incluida la aprobación de tratados. La labor de las comisiones es un elemento importante para llevarlo a cabo.

Las comisiones están obligadas a informar periódicamente sobre sus actividades y a formular recomendaciones al Parlamento para que éste debata y se expida. Buena parte de la supervisión del poder ejecutivo se da a través de las comisiones, en particular las comisiones de cartera. Hay una comisión de cartera para cada departamento correspondiente del poder ejecutivo. Sin embargo, la composición de las comisiones refleja la filiación de los miembros. Es importante destacar que la comisión de la cartera que corresponde analiza cualquier propuesta de tratado de su área. Las comisiones pueden solicitar documentos o convocar a funcionarios, y el público puede asistir a las reuniones.

El sistema de comisiones permite al poder legislativo aumentar el alcance y la

profundidad de la supervisión, participación y pericia de sus miembros, la participación del público y el alcance y la profundidad de la información que se escucha y recibe.

Otros instrumentos disponibles para conseguir un gobierno cooperativo son las declaraciones de los miembros, las declaraciones de los miembros del gabinete, los proyectos de ley de los miembros y las preguntas de los miembros.

4. TAILANDIA

Potestad de realización de tratados

La sección 190 de la Constitución de 2007 otorga el poder de firmar tratados al Rey, que serán ejercidos por el poder ejecutivo de la misma manera en que lo estipulaba la sección 224 de la Constitución de 1997. Pero, en respuesta a las recientes negociaciones de los TLC, la sección refuerza el papel del legislativo en la ratificación de los tratados, ampliando a tal efecto las categorías que requieren de su aprobación:

- los tratados que cambian el territorio de Tailandia o los territorios externos sujetos a un derecho soberano o a
- la jurisdicción tailandesa en virtud de cualquier tratado o una ley internacional;
- los tratados que requieren promulgación de leyes para su aplicación nacional;
- los tratados que "afectan enormemente" "la seguridad económica o social", y
- los tratados que implican "compromisos vinculantes significativos" en materia del "comercio, la inversión, o el presupuesto".

Del mismo modo que las constituciones anteriores, se requiere una sesión legislativa plenaria para su aprobación.

Además, para aclarar y responder a las incertidumbres y los retos relativos a las definiciones y los aspectos operativos, la sección 190 exige una ley que regule el proceso de firma de tratados para las dos categorías de "afectaciones enormes" y "compromisos significativos", y que regule asimismo la revisión o la reparación de sus efectos.

Proceso de negociación de tratados

Según la sección 190, el poder ejecutivo debe hacer lo siguiente antes de firmar un tratado incluido en estas categorías: proporcionar información al público, celebrar consultas públicas, proporcionar información al poder legislativo y presentar un marco de negociación para su aprobación parlamentaria.

La sección 190 impone una nueva obligación de transparencia después de la firma de un tratado clasificado, antes de aceptar su carácter vinculante, exigiendo a tal efecto al poder ejecutivo que permita el acceso del público a información detallada sobre el mismo. Además, el ejecutivo debe "revisar" o "remediar" "de forma rápida, expeditiva y justa" los casos en los que la "aplicación" de un tratado haya "afectado al público o a los pequeños y medianos empresarios".

5. VIETNAM

Potestad de realización de tratados

Vietnam tiene un sistema de realización de tratados que se caracteriza por una complicada división del poder entre el poder ejecutivo -el Jefe de Estado y el gobierno- y el legislativo. Según la Constitución de 1992, el Jefe de Estado tiene la facultad de presentar los acuerdos internacionales firmados por él o ella al legislativo para su ratificación, o decidir la ratificación de tratados internacionales, salvo cuando estos deban presentarse ante el poder legislativo para que éste decida. Además, el gobierno está facultado para negociar y concluir acuerdos internacionales en nombre del Estado, salvo cuando sean firmados o ratificados por el Presidente del Estado, y para

negociar, firmar y ratificar acuerdos internacionales en nombre del gobierno. Además, en virtud de la misma disposición constitucional, el gobierno tiene el deber y el poder de dirigir la implementación de los acuerdos concluidos.

La Ley 1 de 2005 identifica los tratados que pueden ser firmados en nombre del Estado o en nombre del gobierno. Los "Tratados en el nombre del Estado" son firmados por el Jefe de Estado cuando se trata de la paz, la seguridad, las fronteras, el territorio, la soberanía, sobre los derechos y deberes, sobre la asesoría jurídica, sobre las organizaciones universales internacionales y regionales importantes, o en nombre del Estado. Los "Tratados en nombre del gobierno" son tratados para la implementación de tratados existentes, sobre la paz, etc., sobre los derechos y deberes, sobre la asesoría jurídica en caso de no estar prescripta, sobre las organizaciones internacionales en caso de no estar prescriptas, o, por último, en nombre del gobierno.

La disposición de distribución del poder de realización de tratados incluye al poder legislativo, que tiene la facultad de ratificar o anular tratados firmados o propuestos para su firma por el Jefe de Estado. Los tratados requieren la ratificación siempre que contengan disposiciones que lo exijan, o si se firman en nombre del Estado o del gobierno y contienen disposiciones en conflicto con los documentos legales normativos, o relativas al presupuesto. La Ley de 2005 aclara que el poder legislativo tiene a su cargo la decisión de ratificar los tratados firmados por el Jefe de Estado y otros jefes de Estado, o a solicitud del Jefe de Estado. De lo contrario, es el Jefe de Estado quien decide la ratificación de los tratados que así lo requieran.

A su vez, cuando el Jefe de Estado envía tratados al legislativo para que éste decida sobre su ratificación, el legislativo debe verificar los tratados. La Comisión de Asuntos Internacionales del legislativo supervisa el proceso de verificación, y el proceso de verificación analiza:

- la necesidad de una ratificación
- el cumplimiento de los procedimientos de recomendación
- la conformidad con la Constitución y la compatibilidad con los documentos jurídicos normativos;
- la posibilidad de su aplicación directa, y
- la exigencia de modificar, complementar, derogar o promulgar documentos jurídicos normativos para la implementación del tratado.

Además, la Comisión Permanente de la Asamblea Nacional es la Comisión que tiene la facultad de controlar y supervisar las actividades del gobierno. Todos los tratados que "están en conflicto con o no están previstos", o aquellos cuya aplicación requiera de "enmienda, complemento, derogación o promulgación" de "documentos jurídicos normativos de la Asamblea Nacional o de la Comisión Permanente de la Asamblea Nacional" deben ser presentados por el gobierno a la Comisión Permanente para su consideración antes de proceder a la negociación o la firma. Si existen disposiciones que están en conflicto con los documentos jurídicos normativos, la Comisión Permanente las informa al legislativo.

El legislativo tiene la responsabilidad de supervisar la implementación de los tratados.

El único artículo de la Ley de 1995 que formaliza la posibilidad de la participación pública es el artículo 102, que identifica las actividades del legislativo en la supervisión de la implementación y establece que las delegaciones de representantes de la Asamblea Nacional deben:

"[Solicitarles a las] agencias y organizaciones locales, o a los individuos, que brinden

respuestas sobre cuestiones relativas a las actividades de celebración, adhesión y aplicación de tratados..."

No hay una explicación más detallada sobre la forma en que las delegaciones deben implementar esto.

Comparación

1. *Potestad de realización de tratados*

En términos generales, no obstante, hay uniformidad en cuanto a la distribución del poder con respecto a la realización de tratados. Los países estudiados han asignado la facultad de celebrar tratados al poder ejecutivo. En dos países con un sistema parlamentario de gobierno, Australia y Tailandia, el Jefe de Estado tiene el poder, pero sólo puede ejercerlo a través del gobierno. En los otros países parlamentaristas, Canadá y Sudáfrica, el poder ejecutivo detenta esta facultad. En Vietnam, la potestad de realizar tratados es detentada por el Jefe de Estado y el gobierno.

Sin embargo, el poder de realización de tratados asignado al ejecutivo tiene restricciones. En primer lugar, se restringe la capacidad de los ejecutivos de expresar el consentimiento a firmar algunos tratados vinculantes, aunque, dado que las restricciones no se aplican a todos los tratados, los ejecutivos tienen la capacidad ilimitada de expresar su consentimiento a firmar otros tratados vinculantes. En segundo lugar, aunque los Parlamentos de estos países no están facultados para firmar tratados, sí cuentan con el poder de implementarlos (o no) cuando requieren reglamentación legislativa.

El Apéndice A <http://focusweb.org/images/stories/fot2008/appendixa.jpg> muestra la capacidad ilimitada de los ejecutivos en los países estudiados. Los poderes ejecutivos en Australia y Canadá tienen la libertad, en teoría, de expresar su consentimiento a firmar cualquier tratado vinculante, pero están limitados por el hecho de que los tratados pueden requerir una implementación legislativa. Por supuesto, ya que sus gobiernos federales en general tienen la mayoría en la cámara baja y con frecuencia la tienen también en las cámaras altas, el ejecutivo puede estar confiado de que la mayoría de los tratados que firme serán implementados, con la excepción de los tratados que se convierten en "importantes" por razones presupuestarias, económicas o políticas. Además, los legislativos de estos países pueden legislar para permitir que los ejecutivos expresen su consentimiento a firmar tratados vinculantes específicos —o determinadas categorías de tratados vinculantes— para aumentar la confianza. Los demás países que han sido estudiados usan la ley para restringir las potestades del poder ejecutivo respecto a la firma de tratados. La Constitución sudafricana de 1996 supone que todos los tratados requieren aprobación legislativa, pero hace la excepción para dos categorías. Sin embargo, el ejecutivo debe presentar los tratados exceptuados. La Constitución de Tailandia y la de Ley de 2005 de Vietnam crean las categorías de tratados que requieren aprobación legislativa. Por lo tanto, en estos países los ejecutivos pueden expresar su consentimiento a firmar tratados vinculantes que no estén incluidos en esas categorías.

El Apéndice B <http://focusweb.org/images/stories/fot2008/appendixb.jpg> ilustra las restricciones que los países estudiados han impuesto a la capacidad del ejecutivo para celebrar tratados por la vía de la aprobación o la implementación legislativa.

En primer lugar, la presunción del derecho constitucional sudafricano es que todos los tratados deben recibir aprobación en ambas cámaras del parlamento antes que el ejecutivo pueda firmarlos, a menos que estén sujetos a una de las dos excepciones

específicas: a saber: los tratados de naturaleza técnica, administrativa o ejecutiva; o los tratados que no requieren de ratificación o adhesión. Tailandia y Vietnam han establecido categorías de tratados que deben obtener aprobación. En Tailandia, las categorías que exigen aprobación se han decidido por referencia a su efecto: sobre la soberanía, la legislación, la seguridad económica y social; y sobre el comercio, la inversión y el presupuesto. En Vietnam, los tratados que requieren aprobación legislativa se definen por el nivel de la firma: Estado o gobierno (en cuyo caso deben estar en conflicto con la ley, o afectar el presupuesto).

En segundo lugar, los legislativos de todos los países estudiados tienen poder para implementar los tratados. En el caso de Australia y Canadá, la estructura federal del gobierno significa que el gobierno nacional o federal lo comparte con los gobiernos subnacionales: estatales o provinciales. Esta estructura federal proporciona un nuevo nivel de rendición de cuentas, porque el ejecutivo nacional debe asegurarse de obtener la implementación legislativa a nivel subnacional para aquellos tratados que lo requieren. Sin embargo, el poder relativo de los gobiernos nacionales y subnacionales difiere. La Constitución australiana de 1901 otorga al gobierno nacional un poder residual y superior en la implementación de los tratados, algo que no sucede en la arquitectura constitucional de Canadá.

2. Proceso de negociación de tratados

Además de la ratificarlos e implementarlos, los parlamentos pueden a menudo desempeñar importantes funciones de revisión de los tratados. Tales funciones pueden ejercerse tanto de distintas maneras como en las diferentes etapas de la firma de un tratado. En Australia, el mandato de la JSCOT le permite examinar los tratados que se están negociando. Además, la revisión que hace la JSCOT de los tratados presentados es hoy en día un paso integral previo a la expresión de consentimiento del poder ejecutivo. La práctica canadiense es que el ejecutivo presenta los tratados importantes para que sean analizados por el legislativo. Del mismo modo, en Sudáfrica, el ejecutivo debe incluso presentar aquellos tratados que no requieren aprobación. En Tailandia, el ejecutivo debe presentar un marco de negociación al legislativo. Por último, en Vietnam, la Comisión Permanente debe considerar los tratados que entran en conflicto con la ley, y luego el legislativo debe verificar los tratados que requieran ratificación antes de ratificarlos.

En Australia y Canadá, la participación en la realización de tratados ocurre antes o durante las negociaciones, cuando la DFAT y DFAIT realizan amplias consultas con una variedad de partes interesadas. Además, Australia ha institucionalizado una segunda serie de consultas en el contexto de la revisión que hace la JSCOT. Australia y Canadá también proporcionan transparencia de forma efectiva mediante la publicación de los documentos. En el caso de Australia, la JSCOT publica los tratados e informes presentados. La situación no se conoce en Sudáfrica. La Constitución de 2007 de Tailandia requiere una mayor transparencia y participación pública. El poder ejecutivo debe consultar con el público antes de concluir un tratado, y dar detalles después de la firma o bien información antes de concluirlos. Tailandia los publica. En Vietnam, la Ley de 2005 se refiere a la consulta local referida a las responsabilidades de supervisión que le competen al poder legislativo, pero no a la consulta con otros agentes interesados no estatales. Por el contrario, la Ley de 2005 es muy minuciosa en cuanto a la cooperación entre los distintos agentes estatales.

Conclusiones

En conclusión, hay similitud en la administración de los sistemas de realización de tratados de los países estudiados, pero hay diversidad en la incorporación y en la operativa. En todos los países es el poder ejecutivo quien está facultado y tiene la potestad para llevar a cabo tratados, pero su poder en tal sentido está restringido por

la ley (Sudáfrica, Tailandia y Vietnam) o por la práctica (Australia y Canadá). Más específicamente, la potestad de realización de tratados está restringida en el caso de los tratados importantes, ilustrando el principio de la rendición de cuentas. Por lo tanto, el ejecutivo debe rendir cuentas ante el poder legislativo. Sin embargo, en las democracias más viejas (Australia y Canadá), el poder legislativo es responsable ante el electorado. El nivel de rendición de cuentas es mayor ya que existe otra revisión legislativa de la firma del tratado. El relevamiento de los procesos de realización de tratados muestra la introducción y aplicación de los principios de la participación y la transparencia en los marcos legales y en la costumbre, aunque esta similitud es más débil ya que Vietnam no ha incluido la participación en la Ley de 2005

* Matthew Coghlan es australiano y abogado, Consultor en Comercio y Asesor del Sector Privado para Christian Aid en Londres. Este artículo es una versión breve de un documento que escribió para Focus on the Global South.

Enfoque Sobre Comercio es un boletín mensual de distribución electrónica, publicado por *Focus on the Global South*, que proporciona noticias y análisis sobre las tendencias regionales y mundiales de la economía y el comercio, la economía política de la globalización y las luchas populares de resistencia y alternativas al capitalismo mundial. Sus contribuciones y comentarios son bienvenidos, escriba a n.bullard@focusweb.org y comercioredes@gmail.com

Enfoque Sobre Comercio es editado por Nicola Bullard (n.bullard@focusweb.org) .

Traducción: Alicia Porrini y Alberto Villarreal (comercioredes@gmail.com) para REDES-Amigos de la Tierra Uruguay (www.redes.org.uy)

Para **suscribirse** gratuitamente escriba pablo.cardozo@redes.org.uy especificando "suscripción Enfoque sobre Comercio" en el encabezamiento, o descárguelo en www.redes.org.uy

Para recibir la edición original en **inglés** o la traducción en **bahasa indonesio**, por favor escriba a n.bullard@focusweb.org

Focus on the Global South es un programa autónomo de investigación y acción sobre políticas, asociado al Instituto de Investigación Social (CUSRI) de la Universidad de Chulalongkorn, con sede en Bangkok, Tailandia. Para ponerse en contacto con nosotros, por favor diríjase a:

Focus on the Global South (FOCUS)

c/o CUSRI, Universidad de Chulalongkorn

Bangkok 10330 TAILANDIA

Tel: 662 218 7363/7364/7365

Fax: 662 255 9976

Correo Electrónico: n.bullard@focusweb.org

Sitio en Internet: <http://www.focusweb.org>