



Instituto de Relaciones Internacionales



Universidad Nacional de La Plata

Documentos de Trabajo

África en el Sistema Multilateral de Comercio

Abog. Nelson Illescas

Abogado (UNLP)

Maestrando en Relaciones Internacionales (UNLP)

nelson-illescas@hotmail.com

Documento de Trabajo 4/2010

Noviembre de 2010

Este trabajo ha sido presentado en el marco del Seminario sobre África dictado por el Prof. Buffa como parte de los cursos de maestría que dicta la Universidad Nacional de La Plata.

África en el Sistema Multilateral de Comercio

Nelson Illescas

nelson-illescas@hotmail.com

Resumen:

El presente trabajo busca estudiar la participación africana en el sistema multilateral de comercio. En primer lugar, se describe el desarrollo del GATT hasta llegar a nuestros días con la Organización Mundial de Comercio. En dicho trayecto, se analiza como ha ido evolucionando la participación africana en dos ámbitos: la rondas de negociaciones comerciales y el mecanismo de solución de controversias comerciales. Seguidamente, se hace hincapié en uno de los temas que mayor trascendencia tuvieron para África en dicho ámbito: el algodón. Dicha cuestión, no solo aunó en un justo reclamo a los principales productores algodonereros del continente, sino que colocó el tema en la agenda de la Ronda de Doha, última conferencia de la OMC. Por ultimo, se dejan unas consideraciones finales sobre el tema abarcado.

Palabras clave:

GATT; OMC; Negociaciones; Solución de controversias; África; Algodón

Introducción

La Organización Mundial de Comercio (OMC), establecida el 1 de enero de 1995 por 123 países, representa la forma más acabada de institucionalidad en el ámbito de las relaciones económicas internacionales. Un largo camino iniciado por el GATT concluyó en la Ronda Uruguay, en la cual se estableció la institución.

Los pilares sobre los que se sustenta son los Acuerdos de la OMC, que han sido negociados y firmados por los países Miembros. Dichos acuerdos son los que plasman las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional.

A fin de asegurar el cumplimiento de las normas, la OMC cuenta con el Órgano de Solución de Diferencias (OSD). Este es el encargado de resolver los conflictos comerciales entre los Países Miembros, a fin de garantizar la observancia de las normas y asegurar así la fluidez del comercio.

Los países africanos han tenido una participación que ha ido de menor a mayor, tanto en el ámbito de las negociaciones comerciales, como en el de la solución de controversias. Este trabajo analiza como ha sido dicho desarrollo, desde los tiempos del GATT hasta nuestros días.

Finalmente se hace hincapié en uno de los temas más trascendentes para los países africanos: el algodón. Las ayudas otorgadas por los países más poderosos han repercutido negativamente en este cultivo esencial para muchos países africanos. Como reacción a los mismos surgió el Cotton-4, un grupo de países integrado por Burkina Faso, Malí, Chad y Benín, que llevaron su reclamo ante la OMC, convirtiéndose en un estandarte del reclamo de los países en vías de desarrollo.

1. Los inicios del Sistema Multilateral de Comercio

Jackson¹ sostiene que los orígenes de la cooperación internacional para disciplinar el accionar nacional que afectaba el comercio internacional, pueden ser rastreados hasta los comienzos de la Edad Media. Sin necesidad de llegar a ese extremo, pueden reconocerse antecedentes desde el siglo XVIII, como el Tratado de Utrecht (1713), hasta fines del siglo XIX y comienzos del XX, con la Liga de Naciones.

¹ The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations. John Jackson. Second Edition, 1999. Pág. 35

1.1. Génesis del GATT

Fue en el año 1946 que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas convocó una conferencia para considerar la creación de la Organización Internacional de Comercio (OIC), que debía ser el último elemento de una tríada de organismos económicos de la posguerra. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), posteriormente Banco Mundial (BM); eran los otros.

Se estableció un Comité Preparatorio encargado de redactar la Carta de la OIC. Durante 1946 y 1947, el Comité trabajó en el proyecto de Carta. Ahora bien, al margen de esta tarea oficial que les había sido encomendada por la ONU, los miembros del Comité negociaron entre sí reducciones arancelarias, anticipándose a la OIC. Esas negociaciones se tradujeron en unas 45.000 concesiones arancelarias que afectaban a unos 10.000 millones de dólares EE.UU. de comercio mundial.

Los miembros del Comité también acordaron proteger el valor de las concesiones arancelarias mediante la pronta aceptación de algunas de las normas comerciales recogidas en el proyecto de Carta de la OIC, dando a lugar a la firma del GATT² (General Agreement on Tariffs and Trade).

De esta manera, el 30 de octubre de 1947, 23 países³ -12 economías desarrolladas y 11 en desarrollo- firmaron el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en el Palacio de las Naciones, en Ginebra. En el Acuerdo se recogían las concesiones arancelarias convenidas en las primeras negociaciones comerciales multilaterales y un conjunto de normas destinadas a evitar que dichas concesiones fueran anuladas por la adopción de medidas restrictivas del comercio. El 1 de enero de 1948, entró en vigor el Acuerdo General

Finalmente, en noviembre de 1947, las delegaciones de 56 países se reunieron en La Habana (Cuba) a fin de considerar el proyecto de Carta de la OIC en su conjunto. En marzo de 1948, después de unas largas y difíciles negociaciones, 53 países firmaron el Acta Final por la que se autentificaba el texto de la Carta de La Habana. Sin embargo, los gobiernos no se comprometieron a ratificarla (el principal escollo fue la negativa del

² En español se lo conoce como Acuerdo general sobre comercio y aranceles. A los fines de este trabajo se lo denominará GATT, debido a que es su acepción más utilizada.

³ Australia, Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Ceilán, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Estados Unidos, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Pakistán, Reino Unido, Rodesia del Sur, Siria y Sudáfrica.

Congreso estadounidense en aprobarla) y, finalmente, la OIC no vio la luz, con lo cual el GATT quedó como único instrumento internacional que reglamenta el desarrollo del comercio mundial.

1.2. Las rondas de negociaciones

Tras el establecimiento del GATT en negociaciones de Ginebra en 1947, se sucedieron toda una serie de de Rondas posteriores, en las cuales los signatarios del GATT negociaban concesiones arancelarias, entre otros temas comerciales.

Así fue que durante la segunda ronda de negociaciones comerciales, que tuvo lugar de abril a agosto de 1949 en Annecy (Francia) las partes contratantes intercambiaron unas 5.000 concesiones arancelarias. En su tercer período de sesiones, también se ocuparon de la adhesión de otros diez países.

Entre septiembre de 1950 y abril de 1951 se desarrolló la Tercera ronda en Torquay (Inglaterra). Allí las partes contratantes intercambiaron unas 8.700 concesiones arancelarias, que significaron reducciones de un 25 por ciento aproximadamente con relación al nivel de 1948. Cuatro países más se adhirieron al Acuerdo General. Durante el quinto período de sesiones de las Partes Contratantes, los Estados Unidos indicaron que la Carta de la OIC no se sometería nuevamente al Congreso de ese país; esto significaba de hecho que la OIC nunca sería una realidad.

La cuarta ronda, desarrollada en Ginebra (Suiza), concluyó en mayo de 1956 y en ella se lograron reducciones arancelarias por valor de 2.500 millones de dólares.

La quinta Ronda se inició en el mes de septiembre de 1960 y se celebró en dos fases: en la primera se entablaron con los Estados miembros de la CEE negociaciones encaminadas a elaborar una sola lista de concesiones para la Comunidad, sobre la base de su Arancel Exterior Común, y la segunda consistió en una nueva serie general de negociaciones arancelarias. La Ronda Dillon, denominada así en honor del Subsecretario de Estado estadounidense Sr. Douglas Dillon, quien propuso las negociaciones, concluyó en julio de 1962 y tuvo como resultado unas 4.400 concesiones arancelarias que representaban intercambios comerciales por valor de 4.900 millones de dólares.

Un Comité de Negociaciones Comerciales, reunido a nivel ministerial, inauguró formalmente la Ronda Kennedy en el mes de mayo de 1964. En junio de 1967, unos 50 países participantes, que en conjunto realizaban el 75 por ciento del comercio mundial,

firmaron el acta final de la Ronda. En estas negociaciones se dejó de lado por primera vez el método que consistía en negociar producto por producto y que había sido utilizado en las rondas anteriores, y se adoptó un método general o lineal para la reducción de los aranceles aplicables a los productos industriales. Se alcanzó en numerosas esferas el objetivo previsto de lograr reducciones del 50 por ciento en los niveles arancelarios. Las concesiones resultantes de la Ronda representaban intercambios comerciales por un valor total estimado de unos 40.000 millones de dólares. Se concluyeron acuerdos separados sobre los cereales, los productos químicos y se negoció un Código Antidumping.

A comienzos del decenio de 1960, se adhirieron al Acuerdo General numerosos países en desarrollo que habían logrado su independencia recientemente (entre ellos varios africanos - Ver Anexo I-). En el mes de febrero de 1965, las Partes Contratantes, reunidas en un período extraordinario de sesiones, adoptaron el texto de la Parte IV, sobre Comercio y Desarrollo. En este capítulo suplementario del Acuerdo General se requería que los países desarrollados concedieran gran prioridad a la reducción de los obstáculos al comercio de los productos de los países en desarrollo. Se creó un Comité de Comercio y Desarrollo encargado de supervisar el funcionamiento de las nuevas disposiciones del Acuerdo General. En el año anterior, el GATT había creado el Centro de Comercio Internacional (CCI) a fin de ayudar a los países en desarrollo a promover sus intercambios comerciales y a identificar mercados potenciales. Desde 1968, el GATT (posteriormente la OMC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) administran conjuntamente el CCI.

La séptima ronda de negociaciones, denominada Ronda Tokio, fue iniciada por los Ministros en septiembre de 1973, en la capital japonesa. Un total de 99 países participaron en la negociación de una serie completa de acuerdos sobre cuestiones arancelarias y no arancelarias. Al concluir la Ronda, en noviembre de 1979, los participantes habían intercambiado reducciones y consolidaciones arancelarias que representaban intercambios comerciales de un valor superior a los 300.000 millones de dólares. Como consecuencia de estas reducciones, el arancel medio ponderado aplicable a los productos manufacturados en los nueve principales mercados industriales del mundo disminuyó del 7 al 4,7 por ciento. Se concluyeron acuerdos en las siguientes esferas: subvenciones y medidas compensatorias, obstáculos técnicos al comercio, procedimientos para el trámite de licencias de importación, compras del sector público, valoración en aduana, un Código Antidumping Revisado, comercio de la carne de bovino, comercio de productos lácteos y

comercio de aeronaves civiles. El primer resultado concreto de la Ronda fue la reducción, por los países industrializados, de los derechos de importación y otros obstáculos al comercio de los productos tropicales exportados por los países en desarrollo.

Finalmente, el 20 de septiembre de 1986, los Ministros de Comercio del GATT, reunidos en Punta del Este (Uruguay), iniciaron la octava y más importante ronda de negociaciones comerciales: la Ronda Uruguay. Las negociaciones, que se desarrollaron en Ginebra (Suiza) debían durar cuatro años y se prolongaron casi siete años y medio. El programa de trabajo de la Ronda Uruguay fue el más vasto y ambicioso de todas las rondas celebradas hasta la fecha.

De esta manera, el 15 de diciembre de 1993 en Ginebra, se llegó a la conclusión exitosa de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Posteriormente, el 15 de abril de 1994 en Marrakech (Marruecos) fue firmada por 123 países el Acta Final, dando nacimiento a la OMC. Así, el 1 de enero de 1995 se constituye oficialmente la OMC y los Acuerdos entran en vigor.

2. La creación de la Organización Mundial de Comercio

Fueron numerosos los avances que representó la OMC frente al GATT. Como primera medida, se produjo la transformación del sistema provisional multilateral de comercio que había existido en el marco del GATT, en el sistema permanente encarnado por la OMC, dotada de un mecanismo jurídico considerablemente reforzado para la resolución de las diferencias comerciales a nivel multilateral.

Se lograron importantes reducciones arancelarias para los productos industriales; un programa general de reformas agrícolas, que incluye compromisos de liberalización en materia de aranceles, ayuda interna y subvenciones a la exportación, y la sustitución de todas las restricciones cuantitativas y demás medidas no arancelarias por aranceles; la supresión gradual de las restricciones a la exportación y la mejora del acceso a los mercados para los textiles y las prendas de vestir; acuerdos reforzados en materia de salvaguardias, obstáculos técnicos, valoración en aduana, licencias de importación, comercio de Estado, subvenciones, y derechos antidumping y compensatorios.

Por último, se abarcaron nuevas áreas, desconocidas para el GATT, por lo que se firmaron nuevos acuerdos en esferas tales como el comercio de servicios, los derechos de

propiedad intelectual, las medidas sanitarias y fitosanitarias y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio.

2.1. Las Conferencias Ministeriales

El órgano más importante de la OMC es la Conferencia Ministerial, que debe (teóricamente) reunirse por lo menos una vez cada dos años. En ella están representados todos los Miembros de la OMC, los cuales son o países o uniones aduaneras. La Conferencia Ministerial puede adoptar decisiones sobre todas las cuestiones que se planteen en el marco de cualquiera de los acuerdos comerciales multilaterales.

Durante la primera conferencia, realizada en **Singapur** del 9 al 13 de diciembre de 1996, se llevó a cabo el establecimiento de tres grupos de trabajo encargados de examinar, respectivamente, la relación entre comercio e inversiones, la relación entre comercio y política de competencia y la transparencia de la contratación pública, así como el mandato de llevar a cabo un estudio sobre la facilitación del comercio. En esta ocasión, hubo un gran debate, en torno a la inclusión de los nuevos temas antes mencionados, con posturas extremas, que por un lado planteaban un avance más ambicioso, y por el otro se encontraban aquellos que eran muy reticentes a cualquier cambio. La solución final consistió en la inclusión de los nuevos temas de forma prudente y realista, en función del consenso que podía alcanzarse.

La segunda conferencia, llevada a cabo entre el 18 y 20 de mayo de 1998 en **Ginebra**, tuvo un carácter más transitorio e incluso político. En la misma se puso de manifiesto la necesidad de mantener una política informativa con la llamada Sociedad Civil (ONGs en sentido amplio), a fin de promover la mayor transparencia posible el proceso de liberalización revitalizado tras la finalización de la Ronda Uruguay.

La tercera conferencia fue la realizada en **Seattle**, del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999, conocida como Ronda del Milenio. La mayoría arribó a la conferencia para hablar de dos temas pendientes, la agricultura y los servicios. Otros por su parte, esperaban un enfoque más amplio que incluyese nuevos temas, como la protección de los derechos laborales y el medio ambiente, la seguridad alimentaria y las ayudas a los países menos desarrollados.

Entre los países desarrollados, EEUU y Japón llegaron con la idea de defender sus propios intereses a toda costa, y una vez éstos asegurados, atender los restantes. La Unión

Europea (UE) llegó para lanzar una ronda donde se negociaran a la par todos los temas, los pendientes y los nuevos. Pero muchos miembros de la OMC no vieron esto como un gesto filantrópico de los europeos, sino como un intento de sacar contrapartida en otros terrenos a las concesiones que Europa tendría que hacer, pues todo el mundo le exigía dismantelar el sistema de subvenciones a la agricultura.

Por su parte, los países en vías de desarrollo, representando el 75% de los miembros de la OMC, llegaron con mucha cautela. Su objetivo era que se les diera más tiempo para cumplir con los compromisos de la Ronda Uruguay antes de comprometerse a una mayor liberalización del comercio, a que se revisaran el funcionamiento y todas las reglas de la organización.

La falta de compromiso por parte de los países desarrollados, sumado a las exigencias de los países en desarrollo, terminó minando la posibilidad de un consenso. A esto deben sumarse las numerosas manifestaciones por parte de la sociedad civil, que se sucedieron en los días que duró la conferencia. De esta manera, la misma fracaso, no surgiendo de ella ninguna declaración.

La siguiente fue la realizada en **Doha**, del 9 al 13 de noviembre de 2001. Conocida como Ronda del Desarrollo, sirvió de plataforma para la discusión de diversos temas y el establecimiento de un programa de trabajo para los mismos. Se abarcaron temas de gran importancia como Agricultura, Servicios, Acceso a los mercados para los productos no agrícolas, Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, Transparencia de la contratación pública y Facilitación del comercio. También se señalaron las diversas relaciones del Comercio con Inversiones, Política de Competencia, Medio Ambiente, Transferencia de Tecnología, Deuda y Finanzas, entre otros. Se dio especial atención aspectos de la Organización, como son las Normas de la OMC y el Entendimiento sobre Solución de Diferencias. Respecto a los Países en Desarrollo (PED), se tuvo en cuenta la Cooperación técnica y creación de capacidad, como así también se remarcaron las Disposiciones Trato especial y diferenciado. Finalmente se hizo hincapié en la situación de las Pequeñas economías y de los Países menos adelantados (PMA).

Desde el lanzamiento de la Ronda de Doha, se dieron toda una serie de debates ministeriales en Cancún, en 2003, en Ginebra, en 2004, en Hong Kong, en 2005 y en Ginebra, en 2006 y 2008, con el objetivo de cumplir con su cometido.

Tras el fracaso que implicó Cancún (ver infra), no se apreciaron progresos reales sobre los temas de Singapur y en agricultura hasta que el 1º de agosto de 2004, momento en que

el Consejo General adoptó una serie de decisiones, conocido como el "Paquete de Julio⁴". Posteriormente, tras Hong Kong (ver infra), se acordó un nuevo calendario para 2006, con la intención que a finales de ese año concluyeran las negociaciones (a esta altura el plazo inicial de 1º de enero de 2005 no se había cumplido). Pero en julio de 2006, frente al estancamiento de las negociaciones, el Consejo General apoyó la recomendación del Director General Pascal Lamy de suspender las negociaciones de la Ronda de Doha.

Los contactos entre el Director General y los miembros continuaron. Esto llevó a que entre el 21 y el 30 de julio de 2008, se mantuvieran reuniones en Ginebra, sobre el denominado "Paquete de julio de 2008". El principal cometido de los Miembros de la OMC era resolver diversas cuestiones que configurarían el acuerdo final del Programa de Doha para el Desarrollo. A pesar de los esfuerzos, y de las reuniones realizadas, el acuerdo no pudo ser alcanzado.

Aun hoy, a fines de 2009 no se ha concluido y se duda sobre si la misma se concluirá en 2010.

La siguiente reunión tuvo lugar en **Cancún**, del 10 al 14 de septiembre de 2003. El objetivo de la misma era avanzar en las negociaciones sobre liberalización comercial que comenzaron en Doha en noviembre de 2001. Sin embargo, no ha sido posible lograr avances importantes porque los PED consideraron que la propuesta de liberalización del sector agrícola de EEUU y de la UE era insuficiente. Asimismo, se negaron a introducir dentro del marco regulador de la OMC los llamados temas de Singapur, que la UE y Japón consideraban imprescindibles para alcanzar cualquier acuerdo.

Debe destacarse que en esta ocasión, los PED fueron muy activos en la defensa de sus prioridades, aunque el fracaso en llegar a un acuerdo no debe caracterizar a las negociaciones en la OMC como un conflicto Norte-Sur. En cada apartado de la negociación existieron posiciones negociadoras muy distintas que nada tuvieron que ver con el nivel de desarrollo.

La sexta conferencia fue realizada del 13 al 18 de diciembre de 2005, en **Hong Kong**. Si bien la declaración suscrita no puede considerarse un gran avance, la misma supuso, a dos años del fracaso de Cancún, un paso adelante en el proceso de definición de los términos y los plazos de negociación necesarios para lanzar la última y decisiva fase de la Ronda del Desarrollo de Doha. Aunque la declaración ministerial menciona todos los temas

⁴ Conjunto de medidas destinadas a llevar adelante la Ronda de Doha y sobre los cuales los países miembros negociaron acorde a sus posturas.

comprendidos en la agenda de Doha, se centró especialmente en las áreas más decisivas de la negociación: agricultura, algodón, acceso al mercado de productos no agrícolas (NAMA por sus siglas en inglés), servicios, facilitación del comercio, y, dentro de los temas de desarrollo, un paquete de medidas a favor de los países menos adelantados (PMA).

Por último, se celebró la Séptima Conferencia Ministerial de la OMC, en **Ginebra** del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2009. La misma se llevó a cabo con la presencia de casi 3.000 delegados en representación de sus 153 Miembros y 56 observadores. A diferencia de sus predecesoras, se desarrolló bajo un clima tranquilo y con pocas expectativas. El programa de trabajo estuvo concentrado en una revisión de las actividades que desarrolla la organización, así como en el debate en torno al papel de la OMC en la recuperación económica.

Desde un principio, ante el estancamiento en el que se encuentran las negociaciones de la Ronda Doha, la reunión fue ideada como un ejercicio de evaluación de la labor de la OMC frente al nuevo contexto mundial, lo que le restó trascendencia en los medios internacionales. Por este motivo, si bien los discursos hicieron referencia al estado actual de las conversaciones por un pacto mundial de comercio, no existieron negociaciones directas entre los Ministros.

En este contexto, solo fueron tomadas dos decisiones concretas por los Ministros durante la conferencia. La primera se refiere a la extensión hasta la próxima Conferencia Ministerial de la moratoria que impide iniciar procedimientos de solución de diferencias por el daño surgido por presuntas violaciones al espíritu, y no a la letra, de las normas que emanan del Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de Comercio relacionados con los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC). La segunda decisión consistió en la extensión de la moratoria para la imposición de aranceles al comercio electrónico, como es el caso de las descargas de libros y software por Internet.

Específicamente hablando de África, los ministros de Burkina Faso, Malí, Benín, y Chad (el Cotton-4) indicaron que, como EE.UU. no ha reformado sus prácticas de subsidios al algodón, existía la posibilidad de solicitar el establecimiento de una disputa ante la OMC si éste no cambia su política. De todas maneras indicaron que ellos preferirían evitar una disputa.

Otra cuestión que tocó de cerca a los países africanos fue la concreción del Acuerdo del Banano. Por medio de este, la UE zanjó la disputa que mantenía desde hace más de una década con los países latinoamericanos productores de bananas. Los países del África,

Caribe y el Pacífico (ACP) gozaban de trato preferencial para el ingreso a la UE, mientras que el resto de los países abonaban aranceles casi prohibitivos. Por medio del acuerdo se instauró un cronograma de reducción de los aranceles, a la vez que se estableció una suma de alrededor de 200 millones de euros en asistencia financiera, a fin de compensar los prejuicios que le genere el nuevo régimen.

2.2. África en las negociaciones

Antes de la conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Seattle en el año 1999, los países africanos eran participantes relativamente pasivos del proceso de negociación. Desde esa reunión, los países de la región han demostrado un mayor interés en las negociaciones comerciales internacionales.

Según Osakwe⁵, este renovado interés es posible atribuirlo a dos razones. En primer lugar, la creciente comprensión de que el comercio tiene un rol vital en el desarrollo económico de la región. Y en segundo, el reconocimiento de que la globalización es actualmente un rasgo inevitable de la economía mundial y que los países deben participar en el proceso, si es que quieren proteger sus intereses, minimizar los riesgos potenciales y maximizar las ganancias.

Estas razones llevaron a que África dedique un mayor énfasis en los recursos humanos y financieros. Esto implicó que actualmente posean con una mayor organización en las negociaciones, comparado con la situación durante la Ronda de Uruguay.

Otro de los aspectos en los cuales la región ha tratado de avanzar, es en consensuar posiciones comunes africanas sobre algunos problemas clave de la Agenda de Doha para el Desarrollo. Esta función debe ser atribuida al Grupo del África (GA), ubicado en Ginebra, que ha jugado un papel clave en esta área. El GA es un grupo informal de negociadores africanos comerciales establecidos en Ginebra al final de la Ronda de Uruguay, para permitir a los países africanos reunir sus limitados recursos humanos y proteger sus intereses comunes en las negociaciones multilaterales comerciales. La formación de GA ha aumentado el poder negociador de los países africanos en las negociaciones, permitiendo a los países de la región, discutir y presentar una postura unificada en las cuestiones de

⁵ OSAKWE, Patrick N (2007): Emerging issues and concerns of African countries in the WTO negotiations on agriculture and the Doha Round, FAO.

importancia. El grupo bajo el mando de la Unión Africana también ha sido bastante eficaz en la formación de alianzas para proteger los intereses de África en aspectos específicos de las negociaciones. Por ejemplo, durante la Quinta y Sexta Conferencias Ministeriales de OMC en Cancún y Hong Kong respectivamente, el GA formó una alianza con el grupo de los Países Menos Adelantados (PMAs) y el grupo de países de África, Caribe y Pacífico (ACP), que ahora corrientemente se conocen como G-90. Como consecuencia de esta nueva alianza, países en vía de desarrollo satisfactoriamente se opusieron el lanzamiento de las negociaciones sobre los "temas de Singapur" durante la Conferencia Ministerial de Cancún.

De todas maneras, las diversas membresías a distintos grupos dentro de la OMC, como así también las alianzas entre países, han dificultado la concreción de "una visión africana" sobre como debería ser el mejor resultado de Doha. Se pueden mencionar las coaliciones o grupos:

- El **Grupo Africano**, que abarca a 41 países.
- El **ACP** o Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), el cual refleja la especial relación comercial que los vincula con la Unión Europea;
- El **G-90**, que combinan a los países africanos y a los Países Menos Adelantados (PMA).

Asimismo, reflejando los intereses especiales y su estatus de desarrollo, varios subconjuntos del Grupo Africano integran entre otros:

- el **Grupo Cairns** (Sudáfrica)
- el **Cotton-4** (Grupo de los 4 del algodón), compuesto por Benin, Burkina Faso, Chad y Mali.
- el **Grupo de Países en vías de Desarrollo**,
- el **G- 20**, que lucha por un mejor acceso agrícola a los mercados, (Egipto, Nigeria, Sudáfrica, Tanzania y Zimbabwe.)
- el **G-33** (es un grupo de más de 40 países en desarrollo preocupados por el efecto que la liberalización pueda tener sobre los pequeños agricultores), (Benín, Botswana, Congo, Costa de Marfil, Kenia, Madagascar, Mauricio, Mozambique, Nigeria, Senegal, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe.)

- el **NAMA-11** (Acceso a Mercados No Agrícolas), que lucha por compromisos de corte arancelarios inferiores para desarrollar los productos no agrícolas de los países (Egipto, Sudáfrica, Namibia, Túnez)
- y el propio **PMA**.

Se puede afirmar entonces que no existe una visión "africana" de cual sería un acuerdo que promueva el desarrollo en la región. Mientras que unos países se benefician por los subsidios (al ser importadores de alimentos, los beneficia que el precio de los mismo esté deprimido) a otros los perjudica seriamente (como se verá mas adelante, cuando se trate el tema del Algodón).

De todas maneras, es claro que los países africanos deberían priorizar sus necesidades de desarrollo y construir alianzas con otros países en desarrollo a fin de formar un frente unido, obteniendo mayor poder de influencia en negociaciones comerciales futuras.

3. África en la solución de controversias comerciales

En esta sección se analiza la participación de los países africanos en los sistemas de solución de diferencias que se establecieron, en primer momento, en el marco del GATT, y luego con la OMC, para concluir con una referencia al caso del Algodón, llevado adelante en el OSD por Brasil.

3.1. GATT

El sistema de solución de diferencias establecido por el GATT figuraba en de los artículos XXII y XXIII de dicho acuerdo. Los mismos disponían que las partes contratantes, actuando de manera conjunta, debieran resolver cualquier diferencia que se produjese entre ellas. De esta manera, durante los primeros años del GATT, las controversias se resolvieron mediante las resoluciones del Presidente del Consejo. Posteriormente se remitieron a grupos de trabajo integrados por representantes de todas las partes contratantes interesadas, incluso las partes en la diferencia. Dichos grupos de trabajo adoptaban sus informes por consenso.

A estos grupos los sustituyeron grupos especiales de entre tres y cinco expertos independientes, con un carácter mucho más imparcial, ya que los mismos no estaban

relacionados con las partes en la diferencia. Estos preparaban informes independientes con recomendaciones y resoluciones para resolver la disputa, remetiéndolos al Consejo del GATT. Una vez que este los aprobaba, se convertían en informes jurídicamente vinculantes para las partes en la diferencia. Así los grupos especiales del GATT construyeron una jurisprudencia que ha conservado su importancia, y en sus informes siguieron un enfoque cada vez más basado en normas, con razonamientos de carácter jurídico.

La mayor crítica a este sistema era la norma del consenso positivo. Esta implicaba que para remitir una diferencia a un grupo especial era necesario el consenso positivo del Consejo del GATT, es decir, que ninguna parte contratante debía oponerse a la decisión, incluso las propias partes en la diferencia. Así el demandado podía bloquear el establecimiento de un grupo especial. Otra falencia radicaba en que el informe del grupo especial también debía aprobarse por consenso positivo, así como la autorización de aplicar contramedidas a un demandado que no aplicase las decisiones. Consecuentemente, estas medidas podían ser bloqueadas por el demandado.

A pesar de esto, los países demandados generalmente se abstuvieron de bloquear las decisiones, lo que permitió lograr el necesario consenso, para que las diferencias en que estaban involucrados progresaran, aun con el riesgo de que ello pudiera perjudicarles a corto plazo. El principal motivo radicó en la certeza de que un uso excesivo del derecho de veto haría que los demás respondiesen de la misma manera. Por consiguiente se crearon grupos especiales y sus informes se adoptaron frecuentemente, aunque muchas veces con retraso (si bien la autorización de adoptar contramedidas sólo se concedió una vez).

Por otro lado, debe señalarse que un número considerable de diferencias nunca llegaron a someterse al GATT, en gran parte porque el reclamante sospechaba que el demandado ejercería su derecho de veto. Así el riesgo latente del veto debilitó enormemente el sistema de solución de diferencias del GATT. Por otro lado, cuando los vetos se registraron efectivamente, fue sobre todo en sectores económicamente importantes o políticamente sensibles como las medidas antidumping. Finalmente, en los años ochenta el sistema se deterioró definitivamente, ya que las partes contratantes bloquearon de modo creciente el establecimiento de grupos especiales y la adopción de sus informes.

En este contexto no resultó extraño que, tanto los países africanos como el resto de los países en vía de desarrollo, apenas hayan utilizado el sistema de solución de diferencias

del GATT. Como grupo, los países en vía de desarrollo contabilizaron menos del 10 por ciento de los casos iniciados por las partes contratantes del GATT.

Específicamente hablando de África, de los registros sólo surge una controversia, referida a un país africano implicado como parte principal (es decir como reclamante o acusado).

Dicho país fue Sudáfrica, que en 1985, sostuvo una controversia con Canadá, relativa a una medida fiscal de venta al público sobre monedas de oro en la Provincia de Ontario⁶.

Antes de la medida, el impuesto de venta al público sobre las monedas de oro en Ontario era del 7 por ciento. Con la imposición de la misma, el impuesto fue eliminado, pero solo parcialmente, pues ninguna otra moneda de oro, fueran producidas en Canadá o en el extranjero, fueron eximidas del impuesto. Sudáfrica argumentó que la medida era contraria a los artículos II y III del GATT. La defensa de Canadá derivó del párrafo 12 del Artículo XXIV del GATT, en el sentido de que la medida fue tomada no por Canadá mismo, sino por un gobierno provincial, y que el gobierno central había tomado todas las medidas razonablemente necesarias de asegurar el cumplimiento de las obligaciones del GATT. El panel encontró que la medida de Ontario era incompatible con las provisiones de no discriminación de GATT, con lo que se había causado un daño de las concesiones de Sudáfrica. Frente a esto, se ordenó que Canadá ofreciera una compensación.

Los países africanos también estuvieron implicados como terceros en algunas disputas. En los pocos casos que participaron, se debió a que había un verdadero interés en juego para ellos, generalmente dado porque sus exportaciones eran amenazadas por la medida en discusión. De ahí es que, durante el GATT, los países africanos sólo participaron en disputas, en las cuales entendieron que la inacción limitaría sus oportunidades comerciales.

Nigeria participó como tercero en una disputa de 1987, en la que estuvieron implicados EE.UU. y Canadá, por el cobro por parte del primero, de impuestos sobre el petróleo y a ciertas sustancias importadas⁷. Esta ley estadounidense (denominada Superfund Act) autorizó la creación de un programa para limpiar sitios de sustancias peligrosas y tratar con programas de salud pública causados por la basura peligrosa. Asimismo, se dispuso diversos impuestos sobre la renta petrolera y otros aspectos, para pagar por el coste de dichos programas. Frente a esto, Nigeria como exportador de petróleo a EE.UU. reservó

⁶ Canada-Measures Affecting the Sale of Gold Coins, Report of the Panel (GATT Doc. L/5863).

⁷ *United States-Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances*, Report of the Panel adopted on 17 June 1987 (L/6175 - 34S/136).

sus derechos de participar en la disputa como tercero. En sus argumentos antes del panel, Nigeria apoyó la posición canadiense de que la medida de EE.UU. era inconsistente con las provisiones de no discriminación del GATT. Nigeria reconoció la necesidad de solucionar el problema de desechos peligrosos, pero que esto no justificaba la imposición de impuestos discriminatorios y que para un país en vías de desarrollo exportador de petróleo como Nigeria, la medida era innecesariamente gravosa. Aunque eventualmente el Panel indicó que la medida de EE.UU. no era incongruente con sus obligaciones respecto al GATT, hubo una pequeña victoria en el sentido que EE.UU. estuvo de acuerdo en no emplear la tasa impositiva de recargo.

Sudáfrica brindó su apoyo a Chile en 1989, en una disputa que mantuvo este último con la Comunidad Económica Europea⁸, relativa al comercio de manzanas. En la disputa, la CEE había impuesto restricciones contra las importaciones de manzanas de postre chilenas, utilizando un sistema de licencias de importación. Según Chile dicho sistema era incompatible con los artículos XI.1 y XXIII.2. del GATT. Durante este período, Sudáfrica era un exportador principal de manzanas de postre a la CEE y estuvo a punto de perder su cuota de mercado, de manera similar a Chile, si el panel consideraba que las medidas de CEE eran legales. Finalmente, el Panel indicó que el sistema de licencias restrictivas aplicado por la CEE a las importaciones de manzanas constituía una restricción o prohibición de importación inconsistente con el Artículo XI.1 del GATT, y que la asignación de cuotas fue realizada de una manera discriminatoria. Aunque el Panel explícitamente no recomendó que la CEE compense al reclamante, dispuso que la compensación debía ser mutuamente negociada por las partes, lo que implicó una clara victoria para Chile, y otros países como Sudáfrica que estaban en su apoyo.

La carencia de empleo del sistema de solución de diferencias por parte África y otros países en vía de desarrollo, por un lado, y las debilidades estructurales, incluyendo la carencia de plazos limitados exactos y la capacidad de países para bloquear el establecimiento de paneles y prevenir la adopción de informes de panel, por el otro, hizo de la reforma del sistema de solución de diferencias una de las prioridades durante la Ronda Uruguay.

3.2. OMC

⁸ *European Economic Community-Restrictions on Imports of Dessert Apples (Complaint by Chile)*, Report of the Panel adopted on 22 June 1989 (L/6491 - 36S/93).

El actual sistema de solución de diferencias, concebido en el marco de la Ronda Uruguay, forma parte del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, (denominado comúnmente el Entendimiento sobre Solución de Diferencias – ESD -). Este último establece los procedimientos y las normas que definen el sistema actual de solución de diferencias.

Ha significado un gran avance respecto al anterior sistema. Por empezar, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) funciona como un “Tribunal Internacional de Comercio”, el cual cuenta con una primera instancia (el Grupo Especial) y una segunda instancia (el Órgano de Apelación). Este mecanismo de revisión, ha permitido dotar de una mayor garantía de amplia defensa y un procedimiento legal más completo.

Se han establecidos plazos precisos y se ha priorizado la celeridad de los procedimientos. El sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) es actualmente reconocido como uno de los pilares centrales del sistema multilateral de comercio. La credibilidad de la OMC debe mucho a su capacidad de hacer cumplir los compromisos establecidos por sus Miembros. De hecho, el Art. 3.2 del Entendimiento para la Solución de Diferencias (ESD) estipula que “[e]l sistema de solución de diferencias de la OMC es un elemento esencial para aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio”.

La participación africana en el ámbito de la Solución de Diferencias de la OMC, como en el GATT, ha sido muy escasa. Tomando en cuenta que desde la creación de la organización en 1995 hasta la fecha se han llevado adelante cerca de 400 controversias⁹, solo dos países africanos han sido parte y solo en carácter de demandados: Egipto y Sudáfrica.

Egipto¹⁰ ha sido demandado en cuatro oportunidades. En la primera ocasión fue demandado por Tailandia¹¹, en relación con la prohibición impuesta por Egipto a la

⁹ Hasta el 14 de septiembre de 2009, se ha presentado 399 solicitudes de consultas. La mayoría han desembocado en la constitución de Grupos Especiales (GE) encargados de resolver las controversias. En otros casos, se ha llegado a soluciones mutuamente convenidas, por lo que no ha sido necesaria la creación del GE.

Asimismo, en varios casos, se ha fusionado los GE, por tratarse de la misma temática (Vg. Argentina, Canadá y EE.UU. contra la UE por el asunto de OGM).

Finalmente, se entiende por “controversia” al desarrollo de todo el procedimiento, que abarca no solo la instancia ante los GE, sino también ante el Órgano de Apelación (OA), los Grupos Especiales de “cumplimiento” (GE 21.5) y su correspondiente instancia de apelación (OA 21.5), y el procedimiento arbitral (22.6).

¹⁰ Egipto también participó como tercero en dos ocasiones: en CE - Ropa de cama, WT/DS 141 y en CE - Salvaguardias provisionales sobre el acero, WT/DS260.

¹¹ WT/DS 205. Egipto - Prohibición de la importación de atún en lata con aceite de soja.

importación de atún en lata con aceite de soja de procedencia tailandesa. A los efectos de la misma, no se constituyó GE, ni se notificó una solución mutuamente convenida.

La segunda demanda provino de Turquía¹², por las medidas antidumping definitivas aplicadas a las barras de refuerzo de acero procedentes de ese país. En esta ocasión, el GE se expidió y los países acordaron plazos de implementación de la resolución adoptada. El tercer caso fue el reclamo de EE.UU.¹³ relativo a los aranceles aplicados por Egipto a determinados textiles y prendas de vestir. En esta diferencia se alcanzó una solución mutuamente convenida, antes de la constitución de un GE.

Por ultimo, Pakistán¹⁴ inició un reclamo en relación con los derechos antidumping definitivos impuestos por Egipto a las cajas de fósforos procedentes del su país. Finalmente, se alcanzó una solución mutuamente convenida, antes de la constitución de un GE.

Por el lado de **Sudáfrica**, ha sido demandada en tres ocasiones. La primera fue por India¹⁵, en relación a la aplicación de derechos antidumping sobre determinadas productos farmacéuticos de origen indio. En este caso, a pesar de que se han solicitado consultas, aun no se ha establecido un grupo especial ni notificado una solución.

El segundo caso fue iniciado por Turquía¹⁶, respecto a medidas antidumping definitivas aplicadas al tejido para mantas procedente de ese país. Al igual que el anterior caso, habiéndose solicitado consultas, no se ha establecido un grupo especial ni notificado una solución.

El último caso, donde el reclamante fue Indonesia¹⁷, se refirió la continuación de la imposición por Sudáfrica de medidas antidumping definitivas sobre las importaciones de papel blanco sin madera, sin recubrir, de tamaño A4 procedentes de Indonesia. El mismo actualmente encuentra inactivo

De lo analizado surge una escasa participación de África ante el Órgano de Solución de Diferencias. No han participado como reclamantes y lo han hecho eventualmente como

¹²WT/DS 211. Egipto - Medidas antidumping definitivas aplicadas a las barras de refuerzo de acero procedentes de Turquía

¹³ WT/DS 305. Egipto - Medidas que afectan a las importaciones de textiles y prendas de vestir.

¹⁴ WT/DS 327. Egipto - Derechos antidumping sobre los fósforos procedentes del Pakistán.

¹⁵ WT/DS 168. Sudáfrica - Derechos antidumping sobre determinadas productos farmacéuticos procedentes de la India

¹⁶ WT/DS 288. Sudáfrica - Medidas antidumping definitivas aplicadas al tejido para mantas procedente de Turquía

¹⁷ WT/DS 374. Sudáfrica - Medidas Antidumping sobre el Papel sin Madera, sin Recubrir.

terceros¹⁸. Solo han participado dos países (Egipto y Sudáfrica), que casualmente, son dos de los países mas desarrollados del continente.

Cada vez más, la frecuencia con la cual un Miembro accede al mecanismo de solución de diferencias, es en parte usado para determinar el grado de su participación en el sistema multilateral de comercio. Una mirada en las estadísticas revela que sobre todo las naciones que lideran el comercio mundial, son las mas emplean el sistema de solución de diferencias. Mientras tanto, países africanos y otros países menos desarrollados, raras veces recurren al OSD, aun cuando otros países en vía de desarrollo, en particular aquellos en Asia y América Latina cada vez lo utilizan más.

Se hace necesario señalar cuales son los principales condicionantes para los países africanos al momento de acceder al OSD. Del trabajo de Edwini Kessie and Kofi Addo¹⁹ surgen los siguientes:

1. La participación de los países africanos en el comercio mundial. África en su conjunto, según datos OMC²⁰ de 2008, suma el 3,5% del total mundial de las exportaciones, mientras que totaliza el 2,9% del total de las importaciones de mercaderías. Téngase en cuenta que Sudáfrica representa el 0,5% y el 0,6%, respectivamente. Con este volumen del comercio mundial, se puede entender que ante menor comercio, menor posibilidad de generación de controversias.
2. Una cuestión que desincentivaría a los países africanos, seria el hecho de que la mayoría de sus exportaciones se realizan por medio de acuerdo preferenciales de carácter unilateral. (SGP con la UE; AGOA con EE.UU.). De esta manera, se evitaría entrar en disputas, para no "enojar" a sus principales mercados de exportación y llevar a que les quiten los privilegios.

¹⁸ En *CE - Banano III*, WT/DS27, Camerún, Cote d'Ivoire, Ghana, Madagascar y Senegal participaron como terceros, a fin de proteger sus preferencias bajo el régimen de importación de bananas de la UE. En *Estados Unidos - Camarones*, WT/DS58, Nigeria y Senegal participaron como terceros en razón de su interés como exportadores de camarones. En *CE - Amianto*, WT/DS135, Zimbabwe participó como tercero debido a su interés en la exportación de amianto. En *CE - Subvenciones a la exportación de azúcar*, WT/DS265/266/283, Cote d'Ivoire, Kenia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Swazilandia y Tanzania participaron como terceros para defender sus preferencias bajo el Protocolo del Azúcar. En *Estados Unidos - Algodón americano (Upland)*, WT/DS267, Benin y Chad participaron como terceros dada la importancia del algodón en sus economías.

¹⁹ African Countries and the WTO Negotiations on the Dispute Settlement Understanding. Edwini Kessie y Kofi Addo. <http://www.trapca.org>

²⁰ http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2009_s/its09_toc_s.htm

3. Ligado a lo anterior se encuentra el hecho de que la mayoría de los países africanos dependen de sus contrapartes comerciales para la ayuda al desarrollo. Nuevamente el temor a irritar a los donantes, podría ser una razón para evitar controvertir.
4. También se ha sugerido que la cultura tradicional africana siempre ha sostenido el valor de optar por la mediación y la conciliación, antes que llegar a un pleito, el cual es percibido como un procedimiento antagonista, que probablemente termine dañando las relaciones entre los países.
5. La falta de recursos humanos con experiencia para afrontar estas disputas, como así también, la carencia de recursos financieros para afrontar los costos que implican contratar abogados internacionales para representarlos en los procedimientos de solución de diferencias.

Respecto al primer aspecto, la formación de recursos humanos muchas veces genera que los mismos se terminen volcando a trabajar en el sector privado, donde son mejor pagos. Respecto a lo segundo, los altos costos generalmente vuelven prohibitivo la contratación de esos servicios.

Estos aspectos aquí señalados, confluyen y remarcan la realidad de que África no ha logrado materializar los beneficios del mecanismo de solución de diferencias de la OMC.

4. El algodón en África

Las primeras semillas de algodón, provenientes las Antillas británicas, fueron introducidas en África Occidental durante el siglo XIX. A principios del siglo XX, mientras esta materia prima representaba el 80 % del mercado mundial del textil, la producción de algodón fue favorecida por las potencias coloniales europeas, a fin de oponerse al monopolio de

exportación de los EE.UU. y de Egipto. Hoy día, África Occidental²¹ es el tercer exportador mundial, con el 13,2 % del mercado, detrás de los Estados Unidos y Asia central²².

De esta manera, en los albores del siglo XXI y después de más de una década de reformas, que a menudo implicaron altos costos sociales, las industrias de algodón de África Occidental y Central (WCA) se han convertido en una de las más competitivas en el mundo²³, con costes de producción muy por debajo de los productores de EE.UU. (segundo productor mundial de algodón y primer exportador) y de la Unión Europea.

En una era de políticas de erradicación de la pobreza, la competitividad del algodón africano, y su alta calidad, proporciona sustento para entre 10 y 15 millones de personas en África Occidental y Central, y para cerca de 20 millones, en los 33 países africanos que producen algodón.

Cuadro 1. Balance global del mercado del algodón (en miles de toneladas)²⁴

PRODUCCIÓN	1960	1970	1980	1990	2000	2002	2004	2005
China	1372	1995	2707	4508	4417	4916	6320	5769
EE.UU.	3147	2219	2422	3376	3818	3747	5062	4946
India	1012	909	1322	1989	2380	2312	4080	4250
Pakistán²⁵	306	543	714	1638	1816	1736	2482	2309
Asia Central	1491	2342	2661	2593	1412	1509	1737	1724
Brasil	425	549	623	717	939	848	1318	1207
África francófona	63	140	224	562	728	952	1135	1071
Turquía	192	400	500	655	880	900	900	805
Australia	2	19	99	433	804	386	624	497
Grecia	63	110	115	213	421	375	390	380

²¹ A los fines de este trabajo, África Occidental es tomada asimilada a África Francófona. Los datos que figuran incluyen a Benin, Burkina Faso, Camerún, República Centroafricana, Chad, Côte d'Ivoire, Guinea, Madagascar, Mali, Niger, Senegal, y Togo.

²² Asia Central incluye Uzbekistán, Turkmenistán, Tayikistán, Kazakstán, Azerbaiyán, y Kirguistán

²³ En 2001, las industrias africanas de algodón de África Occidental y Central eran las más competitivas en el mundo, con un coste de producción medio de alrededor de 42 centavos por libra de algodón. Desde entonces, debido a problemas financieros tras la caída en los precios internacionales, ha sido difícil para estas industrias renovar el equipo industrial, mantener los caminos rurales y desarrollar la investigación apropiada. Las caídas de precios han comenzado a minar su competitividad internacional, pero sin embargo aun son más competitivas que sus pares de EE.UU. y la Unión Europea.

²⁴ International Cotton Advisory Committee, Cotton: Review of the World Situation, various issues.

²⁵ Bangladesh es incluido en Pakistán hasta (e incluyendo) 1970.

MUNDIAL	10201	11740	13831	18970	19437	19437	26193	24958
EXPORTACIONES								
EE.UU.	1444	848	1290	1697	1472	2591	3000	3215
Asia Central	381	553	876	1835	1203	1172	1251	1316
África francófona	48	137	185	498	767	833	952	1092
Australia	0	4	53	329	849	575	420	561
Brasil	152	220	21	167	68	170	360	425
Grecia	33	0	13	86	244	275	263	283
India	53	34	140	255	24	17	175	275
Siria	97	134	71	91	212	120	152	150
Egipto	346	304	162	18	79	150	140	125
Tanzania	34	66	36	40	39	41	88	99
MUNDIAL	3667	3875	4414	5081	5857	6618	7542	8270

4.1. Los subsidios al algodón en EE.UU.

Históricamente, EE.UU. ha fomentado de manera importante su producción agrícola, en especial la del algodón. Asimismo, no debe olvidarse que los grandes productores agrícolas representan un grupo de presión de mucha fuerza política y económica; de ahí que el tema agrícola sea uno de los principales entre los candidatos que contienden por la presidencia de ese país. A pesar de que otros países desarrollados destinan importantes ayudas²⁶ a la producción de ciertos productos agrícolas, incluido el algodón, EE.UU. es uno de los países que más subvenciones otorga a sus agricultores.

Respecto del algodón, es el país que destina el mayor monto de subvenciones a la producción y exportación de algodón en escala mundial. Como se observa en el Cuadro 1, es el segundo productor de este bien, después de China, pero el mayor exportador mundial, con una participación de casi el 39% en los envíos mundiales de este producto en 2005.

²⁶ Como el caso de la UE, que por medio de su Política Agraria Común (PAC) otorgan ayudas a los productores europeos.

Es cierto que la política de subsidios aplicada por parte de EE.UU., la cual ha generado la sobreproducción de este cultivo, ha contribuido notablemente al hundimiento de los precios internacionales del algodón. Sin embargo, existen otros factores²⁷ que también han contribuido en menor medida a tal situación, como son la aparición de las fibras sintéticas; el incremento de los niveles de producción en otros países debido a las nuevas tecnologías y la utilización de fertilizantes orgánicos; el empleo cada vez mayor de variantes transgénicas; y la lentitud en el ritmo de crecimiento de la economía mundial.

De todas maneras, la principal consecuencia de esto ha sido el perjuicio de las comunidades rurales de algunos de los países más pobres del mundo.

Mientras que la única ventaja comparativa clara de EE.UU. en la producción del algodón se basa en el empleo de los subsidios, los productores más eficientes de los países en desarrollo (sobre todo africanos) salen perdiendo por culpa de los subsidios estadounidenses.

Por otro lado, los productores de algodón estadounidense pueden sustituir ese cultivo por otros alternativos con relativa facilidad, mientras que el margen de sustitución en África es muy limitado, donde el algodón, cultivado junto al maíz y otros cereales, supone el principal cultivo para obtener ingresos para una gran parte de la población rural.

Finalmente, la producción de algodón en África es también es una importante fuente de ingresos estatales, que se traducen en inversiones en áreas tan importantes como salud y educación.

Entonces, además de exacerbar las presiones de balanza de pagos, la caída de los precios mundiales se transfiere a las poblaciones pobres por la reducción de los ingresos rurales, por la bajada de salarios en el campo y por una menor provisión de servicios básicos.

4.2. La respuesta africana: el COTTON-4

La génesis del Cotton-4 puede remontarse al año 2001. Por ese entonces, el 21 de noviembre, tres asociaciones de productores de algodón de África²⁸ lanzaron una petición, en la cual se reconocía que la superproducción global de algodón era debido a las

²⁷ María Yira Figueroa Olvera y Fernando Olivares Magill. Editor: Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol. 57, Nº. 5, 2007, pags. 370-383

²⁸ Petición de los Productores de Algodón, Bobo-Dioulasso, 21 de noviembre de 2001. Firmada por Francois Traore, National Union of Cotton Producers of Burkina Faso, (UNPCB); Isaa Ibrahima, Federation of Producers' Unions (FUPRO), Benin; y Ampha Coulibaly, Union of Cotton and Food Producers (SYCOV), Mali.

subvenciones que los países poderosos (principalmente EE.UU.) otorgaban a sus productores. Esto tenía como consecuencia directa una baja en el precio internacional del algodón, que perjudicaba principalmente a las economías africanas.

En 2002 se lanzó una segunda petición, apoyada por varios productores. Incluso Brasil reaccionó después de esto, presentando una demanda en la OMC. En ese momento, los gobiernos africanos consideraron que no era conveniente presentar una demanda, sino la misma hubiera sido presentada aun antes que Brasil.

De todas maneras el 16 de mayo de 2003, cuatro países africanos - Burkina Faso, Malí, Chad y Benín - presentaron ante el Comité de Agricultura de la OMC, la Iniciativa Sectorial en favor del Algodón²⁹.

La iniciativa señalaba que el algodón ocupaba un lugar estratégico en las políticas de desarrollo y los programas de reducción de la pobreza de los países del África Central y Occidental. Sus productores, mediante grandes esfuerzos, habían logrado que su producción sea competitiva. Pero los beneficios de este desarrollo se veían anulados, debido a que ciertos países Miembros de la OMC mantenían medidas de ayuda que distorsionan los precios del mercado mundial, en contradicción con los objetivos fundamentales de la OMC.

Se señaló que si se eliminaran las subvenciones por parte de los países ricos, la producción de algodón de los países del África Central y Occidental sería sumamente rentable y podría contribuir significativamente a la reducción de la pobreza en los países en cuestión.

Por otro lado, recordaban que el objetivo del Programa de Doha para el Desarrollo era establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado, que abarque reformas para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales. Asimismo, que se había asumido el compromiso de tener en cuenta las necesidades e intereses de los países en desarrollo, en particular de los países más pobres.

La petición se basaba en dos premisas principales: el reconocimiento del carácter estratégico del algodón para el desarrollo y la lucha contra la pobreza en muchos PMA; y la eliminación total de las medidas de ayuda a la producción y la exportación de algodón.

Para dar cumplimiento a esto, los países propusieron que se establezca en la Conferencia Ministerial de Cancún, un sistema de reducción de la ayuda a la producción de algodón

²⁹ WTO. TN/AG/GEN/4. 16 de mayo de 2003.

con miras a su eliminación total, con la fijación de una fecha específica para la eliminación total de las ayudas a la producción algodonera. Asimismo, se exigió que hasta la eliminación total de la ayuda a la producción de algodón, se debiera ofrecer una indemnización financiera a los PMA productores de algodón para compensar las pérdidas de ingresos, como parte integrante de los derechos y obligaciones resultantes de la Ronda de Doha.

Tras el desarrollo de Cancún³⁰, que no importó un avance en ningún sentido para el Programa de Doha, el Comité de Agricultura consistió en aprobar el planteo del Cotton-4 y establecer, el 19 de noviembre de 2004, el Subcomité del Algodón. Desde entonces, en el marco de las negociaciones sobre agricultura, se ha reconocido la necesidad de coherencia entre los factores comerciales y de desarrollo en la cuestión del algodón. Además, ocuparse de todas las políticas causantes de distorsión del comercio que afecten al sector, como acceso al mercado, ayuda interna y competencia de las exportaciones.

Con el trabajo del Subcomité, se llega a Hong Kong³¹, de donde surgió una declaración respecto al algodón. La cuestión se dividió en dos áreas: comercio y desarrollo.

Respecto a lo primero, se establecieron plazos para la eliminación de las subvenciones a la exportación, la apertura de mercados y la reducción de las subvenciones a la producción del algodón. Todas estas metas quedaron trucas, por el estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha.

En relación con el desarrollo, se buscó por medio de mejoras en las donaciones bilaterales y con las instituciones multilaterales y regionales, poder establecer un mecanismo para tratar las disminuciones de los ingresos en el sector del algodón hasta el fin de las subvenciones. Asimismo, se instó a la comunidad del desarrollo a elevar a una escala aun mayor la asistencia dirigida específicamente al algodón y fomentar a su vez la transferencia de tecnología.

4.3. El caso del Algodón en la OMC

Ante el otorgamiento de ayudas por parte de EE.UU., Brasil decidió llevar el caso ante la OSD, por considerar tales medidas contrarias a la normativa de la OMC. Las consultas se iniciaron en el 2002, y para marzo de 2005 el OSD había adoptado los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación. En aquella oportunidad se habían establecido los

³⁰ 10 al 14 de septiembre de 2003

³¹ 13 al 18 de diciembre de 2005

plazos para que EE.UU. eliminara tanto los subsidios a la exportación como los subsidios de ayuda interna.

EE.UU. modificó su legislación, pero a juicio de Brasil, dichas reformas distaban de cumplir con lo exigido por el OSD, razón por lo cual, solicitó el establecimiento de un Grupo Especial (conforme al Atr. 21.5 del ESD) para que evalúe el grado de cumplimiento por parte de EE.UU. Tanto el Grupo Especial, como el Órgano de Apelación, consideraron que EE. UU. Seguía incumpliendo sus obligaciones. De esta manera el 25 de junio de 2008, el ÓSD adoptó su informe, señalando que EE.UU. no había cumplido la obligación adoptar las medidas apropiadas para eliminar los efectos desfavorables o retirar la subvención.

Frente al incumplimiento estadounidense, Brasil solicitó la conformación de un panel de árbitros para establecer el monto de las contramedidas que puedan aplicarse. Finalmente el OSD ha autorizado a Brasil a aplicar represalias.

La participación de Chad y Benin en las diversas instancias, en calidad de Terceros, dejó plasmado el interés del Cotton-4 en la controversia. Ambos países colaboraron activamente para las presentaciones ante los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación, acompañando en la mayoría de los casos, al reclamo brasileño.

5. Consideraciones Finales

Las negociaciones comerciales no han sido el ámbito en el cual los países africanos se han visto mas beneficiados. De todas maneras, es notable como la participación en las mismas ha crecido desde que fue creado el GATT, hasta nuestros días con la OMC.

Es cierto que la complejidad de los temas ha aumentado. De las primeras rondas del GATT donde solo se negociaba entre menos de 50 países y exclusivamente consistían en el intercambio de reducciones arancelarias, se ha pasado a un universo de mas de 150 Estados, y una amplia gama de temas comerciales (y no tanto) que afectan a bienes y servicios.

Frente a esto, han surgido numerosos grupos de países en desarrollo, lo que ha permitido optimizar esfuerzos y canalizar de manera más eficaz los escasos recursos humanos y materiales con los que cuentan.

La ayuda al desarrollo, canalizada por medio de la OMC, ha sido un mecanismo no del todo eficaz al momento de potenciar las ventajas de los países africanos. De todos modos, es un esfuerzo encomiable, aunque deja flotando una duda: ¿Qué tan conveniente les

resulta la ayuda para el desarrollo cuando si tuvieran las condiciones mínimas de equidad en el comercio no la necesitarían?

Respecto al tema del algodón, debe destacarse que tanto los países de África central y occidental, así como Brasil, tienen más ventajas comparativas en la producción de algodón que Estados Unidos, ya que sus costos de producción son hasta tres veces menores. Sin embargo, son desplazados en el mercado mundial por los altos niveles de subsidio a la producción y la exportación de ese país, que se traducen en la preservación de su medio ambiente, ayudas directas a sus agricultores y promoción de sus exportaciones en los mercados que considera potenciales.

El principal problema que ocasionan los subsidios estadounidenses no es sólo que fomentan un comercio desigual, sino que han provocado la caída de los precios de muchos bienes en el mundo. El algodón no ha sido la excepción, con el añadido de que se afectan los ingresos de las naciones más pobres del mundo, que dependen de las exportaciones de este producto.

Cabe señalar también la importancia de propiciar los cambios necesarios y pertinentes en las reglas del comercio internacional, función que corresponde a la OMC, pues de lo contrario continuarán los alarmantes niveles de pobreza de estos países.

Las naciones africanas, a pesar del impulso generado por el Cotton-4, no poseen la fuerza suficiente para cambiar las cosas. Claramente no pueden afrontar los costos de entablar una demanda directa contra Estados Unidos en la OMC y, en el supuesto de ganarla (luego de un prolongado proceso), se podría solicitar la suspensión de concesiones (o contramedidas). Esto implicaría que los países africanos podrían aplicar medidas contra las exportaciones estadounidenses a sus países. Pero en el supuesto de sancionar a Estados Unidos con la imposición, por ejemplo, de mayores aranceles a sus productos, lo único que se lograría sería perjudicar a sus propias economías, pues dependen en gran medida de las importaciones de muchos bienes provenientes de este país, mientras que para Estados Unidos no habría un efecto considerable, por el bajo nivel de comercio que mantiene con estos países.

Otro punto en contra es que las economías de África central y occidental necesitan recibir ayuda para el desarrollo, pero como ésta proviene de Estados Unidos tampoco pueden asumir una actitud plenamente ofensiva en las negociaciones internacionales.

Es cierto que los países africanos no solucionarían sus problemas de pobreza con el solo hecho de que Estados Unidos deje de subsidiar la producción y exportación del algodón,

toda vez que sufren problemas de corrupción, guerrillas, falta de tecnología, infraestructura y sobre todo del llamado *know how* que incremente su productividad y coloque sus productos en mercados potenciales. Pero la resolución de este problema, podría dar el impulso necesario para que los países africanos logren de una vez por todas encaminarse hacia el desarrollo.

Bibliografía:

- ALAVI, Amin (2007): African Countries and the WTO's Dispute Settlement Mechanism, *Development Policy Review*, 25 (1): 25-42.
- BAFFES, John (2007): Cotton developments in West and Central Africa: domestic and trade policy issues and the WTO, Capítulo 9 en *WTO rules for agriculture compatible with development*, Editado por Jamie Morrison y Alexander Sarris. FAO.
- FIGUEROA OLVERA, María Yira y OLIVARES MAGILL, Fernando (2007): Los subsidios al algodón en Estados Unidos: sus efectos en África, *Comercio Exterior*, Vol. 57, Núm. 5.
- GILLSON, Ian (2005): Trade: How cotton subsidies harm Africa, *ODI Opinions*, Overseas Development Institute (ODI).
- International Trade Negotiations and Poverty Reduction: The White Paper on Cotton (2005): Occasional Papers, n° 249, Enda editions, Dakar.
- JACKSON, John (1999): *The World Trading System. Law and Policy of International Economic Relations*, Second Edition.
- KESSIE, Edwini y ADDO, Kofi, *African Countries and the WTO Negotiations on the Dispute Settlement Understanding*, en <http://www.trapca.org>
- MOSOTI, Victor (2005): *Africa in the first decade of WTO Dispute Settlement*.
- OSAKWE, Patrick (2007): Emerging issues and concerns of African countries in the WTO negotiations on agriculture and the Doha Round, Capítulo 14 en *WTO rules for agriculture compatible with development*, Editado por Jamie Morrison y Alexander Sarris, FAO.
- SALLES ALMEIDA, Juliana (2006): *Una década de funcionamiento del sistema de solución de diferencias comerciales de la OMC: avances y desafíos*, CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago de Chile.
- SECRETARÍA GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR (1999): La OMC y la conferencia de Seattle, *Boletín Económico de ICEN* n° 2634.
- SECRETARÍA GENERAL DE COMERCIO EXTERIOR (2005): Los resultados de la VI Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong, *Boletín Económico de ICEN* n° 2865.
- STEINBERG, Federico (2003): El fracaso de la cumbre de Cancún y el futuro del multilateralismo comercial, *ARIN* n° 107.
- TURMO GARUZ, Joaquín (2006): La política comercial y el comercio internacional. El bilateralismo, el multilateralismo y el sistema GATT-OMC en perspectiva histórica, *Boletín Económico de ICEN* n° 2880.

Páginas Web:

Organización Mundial de Comercio: [http:// www.wto.org](http://www.wto.org)

ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development):

<http://www.ictsd.net>

Anexo 1.

Adhesión al GATT Países Africanos

País	Año de Adhesión
1. Sudáfrica	13 de junio de 1948
2. Zimbabwe	11 de julio de 1948
3. Ghana	17 de octubre de 1957
4. Nigeria	18 de noviembre de 1960
5. Sierra Leona	19 de mayo de 1961
6. Tanzania	9 de diciembre de 1961
7. Uganda	23 de octubre de 1962
8. Burkina Faso	3 de mayo de 1963
9. Camerún	3 de mayo de 1963
10. Congo	3 de mayo de 1963
11. Gabón	3 de mayo de 1963
12. República Centroafricana	3 de mayo de 1963
13. Chad	12 de julio de 1963
14. Benin	12 de septiembre de 1963
15. Senegal	27 de septiembre de 1963
16. Mauritania	30 de septiembre de 1963
17. Madagascar	30 de septiembre de 1963
18. Côte d'Ivoire	31 de diciembre de 1963
19. Níger	31 de diciembre de 1963
20. Kenya	5 de febrero de 1964
21. Togo	20 de marzo de 1964
22. Malawi	28 de agosto de 1964
23. Gambia	22 de febrero de 1965
24. Burundi	13 de marzo de 1965
25. Rwanda	1 de enero de 1966
26. Mauricio	2 de septiembre de 1970
27. Egipto	9 de mayo de 1970

28.Zaire	11 de septiembre de 1971
29.Zambia	10 de febrero de 1982
30.Marruecos	17 de junio de 1987
31.Botswana	28 de agosto de 1987
32.Lesotho	8 de enero de 1988
33.Túnez	29 de agosto de 1990
34.Mozambique	27 de julio de 1992
35.Namibia	15 de septiembre de 1992
36.Malí	11 de enero de 1993
37.Reino de Swazilandia	8 de febrero de 1993
38.Guinea Bissau	17 de marzo de 1994
39.Angola	8 de abril de 1994
40.Guinea	8 de diciembre de 1994
41.Djibouti	16 de diciembre de 1994