



UNIVERSITAT POLITÈCNICA
DE CATALUNYA

Proyecto Final de Máster
Máster en Sostenibilidad

Insostenibilidades e impactos del modelo de globalización neoliberal en torno a las relaciones comerciales Norte-Sur, a través de las organizaciones internacionales de *Bretton Woods* y la *OMC*:

« El caso ejemplar del algodón africano con el especial impacto actual de los subsidios norteamericanos »

Estudiante:

Alejandro J. Primbas

Director:

Josep Xercavins i Valls

Barcelona, Julio de 2011

A mis incondicionales padres, por su apoyo y amor

*A mis sobrinos Toto, María, Pipo y Luca, por la
simple felicidad que me produce su existencia*

A Flor, la mujer elegida para la aventura de la vida

INDICE

Resumen/Antecedentes principales.....	6
Objetivos.....	9
Metodología.....	10
CAPÍTULO 1 - Breve repaso histórico. La revolución industrial y el comercio del algodón. Estados Unidos como principal exportador y el origen de la producción de algodón en la región del África central y occidental.....	11
i. Introducción: el papel de Estados Unidos como mayor exportador durante el S. XIX y la dependencia de la industria textil europea de aquel país.	
ii. La defensa de los intereses económicos europeos mediante la búsqueda de nuevas alternativas de abastecimiento al algodón de Estados Unidos. El Reino Unido y su papel pionero: las incursiones en África	
iii. Francia y el aprovechamiento de sus colonias. Introducción del algodón en la región del África Occidental Francés (<i>AOF</i>) y la creación de la <i>Association Cotonière Colonial (ACC)</i> .	
iv. Creación de la <i>Compagnie Française pour le Développement du fibres Textiles (CFDT)</i> : expansión del cultivo y de los rendimientos mediante servicios de financiación, investigación y provisión de insumos.	
v. <i>Conclusiones capítulo 1</i>	
CAPÍTULO 2 - La descolonización africana y el <i>neo-colonialismo</i> , nuevas formas de monopolio	17
i. La necesidad de la industria textil francesa de incrementar la productividad y mantener su hegemonía en la región del África occidental: creación de las compañías paraestatales, estructura y funcionamiento.	
ii. Un objetivo cumplido: el incremento de la producción y de los rendimientos del algodón en África occidental bajo el régimen de compañías paraestatales.	
iii. La <i>división de clases</i> como mecanismo de incentivo a la producción de algodón. Los beneficios adicionales de los productores de algodón frente a otros agricultores	
iv. <i>Conclusiones capítulo 2</i>	
CAPÍTULO 3 - El papel de las instituciones de <i>Bretton Woods</i> . Las <i>Reformas de Ajuste Estructural</i> : 80's y 90's.....	21
i. Introducción a las instituciones de <i>Bretton Woods</i> . Nuevas corrientes de globalización neoliberal. Las condicionalidades como mecanismo de presión para la reducción del aparato estatal.	
ii. El modelo de globalización neoliberal y sus bases teóricas: la justificación del ajuste.	
iii. El modelo de ajuste del sector agrícola. El impacto sobre el algodón	
iv. Algodón como fuente de desarrollo en África central y occidental. FMI y BM propulsores de la producción de algodón en la región. A modo de ejemplo: <i>Poverty Reduction Strategy Paper</i> en Mali (FMI)	
v. Impactos del Ajuste. Desmantelamiento de la estructura de soporte para el algodón. Las consecuencias ambientales del nuevo modelo	
vi. <i>Conclusiones capítulo 3</i>	

CAPÍTULO 4 - El papel de la OMC y la Ronda de Doha para el Desarrollo..... 29

- i. Introducción: El GATT
- ii. La OMC.
 - a. La *Ronda de Uruguay* y la creación de la OMC.
 - b. El *Acuerdo sobre Agricultura (AoA)* y las “Cajas” de subsidios agrícolas
 - c. Algunas críticas al AoA
- iii. Las presiones de las corporaciones multinacionales en torno al comercio internacional. Imposición de la agenda: desde la creación de la OMC a la *Ronda de Doha para el Desarrollo* y las sucesivas conferencias ministeriales.
- iv. *Ronda de Doha para el Desarrollo*
- v. Conferencia ministerial de Cancún 2003, el papel del G-20, el caso insignia de los productores de algodón africanos. Una conferencia sin acuerdos y la sensación de colapso.
- vi. Conferencia ministerial de Hong Kong 2005. Incumplimiento de las decisiones de la OMC por parte de Estados Unidos.
- vii. *Conclusiones capítulo 4*

CAPÍTULO 5 - Dependencia actual de la región del África occidental y central del cultivo y comercio del algodón. Los subsidios de los países desarrollados, sus efectos distorsivos y las consecuencias sociales y económicas en las economías africanas..... 42

- i. Un panorama actual del sector agrícola y del subsector del algodón. Las regiones de África occidental y central y su dependencia económica del algodón.
- ii. Subsidios al algodón en los países desarrollados
- iii. Los subsidios agrícolas en Estados Unidos
- iv. *Farm Bill*, la legislación norteamericana en materia agrícola: un camino diametralmente opuesto a las directrices de la OMC
- v. Impactos de la política de subsidios de Estados Unidos en los países africanos productores de algodón: las pérdidas económicas, depresión de los precios internacionales. El doble discurso de la AOD.
- vi. Caso OMC: Brasil vs EUA. Resolución cuerpo apelaciones y el actual preacuerdo bilateral entre ambos países.
- vii. *Conclusiones capítulo 5*

Conclusiones generales y comentarios finales..... 62

Referencias/Bibliografía..... 66

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Cuadro 1: Fuentes de suministro y de demanda de algodón en porcentaje (1831-1860).....	12
Cuadro 2: Algunas diferencias clave entre la agricultura en países desarrollados y en países en desarrollo.....	32
Cuadro 3: Subsidios norteamericanos al algodón.....	54
Gráfica 1: Rendimientos del algodón (pelusa) en Mali.....	19
Gráfica 2: Tierra bajo producción de algodón en Mali.....	27
Gráfica 3: Balanza Comercial agrícola de los PMA (países menos adelantados).....	42
Gráfica 4: Evolución en la producción de algodón en África 1960-2009.....	43
Gráfica 5: Mayores productores y consumidores de algodón en 2009.....	44
Gráfica 6: Participación en las exportaciones mundiales de algodón en 2009.....	45
Gráfica 7: Precios del algodón en términos reales, 1970-2010.....	45
Gráfica 8: Gasto mundial en subsidios al algodón por país (en millones de USD), período 2001/2002.....	46
Gráfica 9: Subsidios de EUA al algodón vs PIB mayores productores de algodón de África (período 2001/02).....	47
Gráfica 10: Subsidios de EUA al algodón entre 1995 y 2009.....	51
Gráfica 11: Pérdidas ligadas a los subsidios norteamericanos (2001-2002).....	52
Gráfica 12: Incremento de las exportaciones de algodón de Estados Unidos y su relación con la caída de los precios internacionales (1990-2009).....	55
Gráfica 13: Subsidios al algodón en Estados Unidos y su relación con los precios internacionales del cultivo, 1992-2010 (los datos para 2009 y 2010 son estimaciones).....	56
Gráfica 14: Producción, consumo y exportaciones de algodón por parte de Estados Unidos (1990-2009).....	58

Resumen/Antecedentes principales

La revolución industrial que tuvo lugar en la segunda mitad del S.XVIII posibilitó tanto un gigantesco incremento de la capacidad de producción, como de la capacidad de transporte. Desde aquel momento y hasta nuestros días este cambio de escala, soportado y retroalimentado por las ideas políticas y económicas dominantes de nuestro tiempo, ha generado un comercio internacional que, aunque existente desde tiempos inmemoriales (*v. gr.* los fenicios), tiene unas características económicas, sociales, ambientales y culturales bien distintivas que lo separan de forma definitiva de aquel comercio antiguo. En la actualidad, y mientras los volúmenes de productos y materias primas moviéndose alrededor del globo se han disparado a niveles insospechados, los países más avanzados buscan, en aras del actual modelo de globalización neoliberal, disolver aún más las ya endebles barreras comerciales de los países en vías de desarrollo o menos adelantados, mientras fronteras adentro utilizan mecanismos que les permiten proteger a sus productores. Para ello utilizan todas las herramientas de presión disponibles, direccionadas en gran parte a través de las instituciones internacionales de *Bretton Woods* (*FMI y Banco Mundial*) y de la *OMC* (*Organización Mundial del Comercio*).

Ecológicamente hablando se presenta muy claro el impacto que este modelo hiper-productivo e hiper-consumista tiene sobre el planeta. Basta solamente con pensar en las ingentes cantidades de energía utilizadas para la producción y el transporte, con sus millones de toneladas de petróleo consumidas y su consecuente correlato en emisiones de CO₂, o en los desechos generados por la inconmensurable cantidad de materiales utilizados y consumidos. La tendencia, evitando puntualizar (*v. gr.* crisis financiera mundial de 2008), nos muestra unos volúmenes que seguirán tendiendo al alza. Sin embargo, no es el fin del presente trabajo centrarse en la problemática medioambiental, sino más bien enfocarse en las otras dos grandes ramas de la Sostenibilidad: la Económica y la Social.

En este contexto el papel de la *OMC* como uno de los espacios más importantes de discusión y decisión de las regulaciones comerciales internacionales, hace indispensable un análisis detallado del funcionamiento del organismo y, por sobre todas las cosas, de los mecanismos utilizados dentro del mismo por distintos actores, así como la injerencia que estos últimos tienen en las relaciones comerciales internacionales. A tal fin, se abordará el análisis de un mercado muy representativo de esas relaciones comerciales como el del algodón ya que, tanto por su propia importancia, como por motivos políticos, ha sido y aún es objeto de grandes debates dentro del la *OMC*, siendo uno de los asuntos detonantes de la abrupta interrupción de la única Ronda Comercial llevada a cabo por el organismo, comenzada hace ya casi diez años y aún sin un claro horizonte de acuerdo.

El inicio de la *Ronda Comercial de Doha para el Desarrollo* tendría lugar en noviembre de 2001, dando comienzo a un proceso de negociación largo y traumático, con muchas aristas y contrapuntos alrededor de los temas comerciales internacionales, y con los debates acerca del mercado del algodón como una de sus aristas más visibles:

“Los productores de algodón de África Occidental han comprendido claramente que para salir de la pobreza debían trabajar duro, y lo han hecho. Aunque han conseguido alcanzar una producción récord en la cosecha del algodón, ahora se enfrentan al colapso de los precios mundiales del algodón. Francamente, empezamos a dudar que los países ricos quieran realmente reducir la pobreza en los países en desarrollo... Estados Unidos... está... amenazando la supervivencia del sector algodonero en África a causa de los subsidios con los que apoya a sus productores de algodón...”¹

La cuestión no quedaría allí, y en la siguiente Conferencia Ministerial de la OMC llevada a cabo en Cancún en 2003, el asunto tomaría aún un matiz más dramático. En el último punto del orden del día de la sesión inicial de la conferencia, Benín presentaba un documento titulado *"Reducción de la pobreza: iniciativa sectorial en favor del algodón - Propuesta conjunta de Benín, Burkina Faso, el Chad y Mali"*, haciendo un fuerte reclamo a la OMC para conseguir la eliminación de los subsidios a la producción de algodón en los países desarrollados, principalmente Estados Unidos, y la indemnización financiera en favor de los *Países Menos Adelantados (PMA)* productores de algodón como compensación a las pérdidas de ingresos que esas ayudas generaban, hasta tanto no se consiguiese la eliminación total de esos subsidios. De esta forma se ponían en tela de juicio los intereses reales de los países más avanzados a la hora de hablar de desarrollo. La conferencia terminaría sin ningún tipo de acuerdo, algo inédito hasta ese momento, dejando cierta sensación de colapso en las relaciones comerciales internacionales.

Llegado el año 2005 una nueva Conferencia Ministerial se llevaría a cabo en Hong Kong con resultados muy favorables y hasta sorprendentes para los países del Sur. Entre las decisiones tomadas, se llegó a un importante acuerdo sobre la definitiva eliminación de los subsidios agrícolas a la exportación para el año 2013. A nivel sectorial, se acordó eliminar todo tipo de subsidio a la exportación de algodón por parte de los países desarrollados para el año 2006. Entre los países que avalaron y firmaron estas propuestas se encontraba, claro está, Estados Unidos.

Cuando las relaciones en el comercio internacional parecían encaminarse hacia un escenario de cierta justicia para los países menos avanzados llegaría el año 2006 y, con ello, el incumplimiento de las decisiones tomadas en Hong Kong. Estados Unidos lograba, mediante acuerdos bilaterales, evitar el cumplimiento de las cláusulas firmadas un año antes. Para atizar aún más el fuego, en 2008 el congreso de Estados Unidos aprobaba una nueva *Ley Agrícola* que, lejos de eliminar los subsidios distorsivos de los precios internacionales del algodón, mantenía una férrea política de ayuda a sus productores mediante un suculento paquete de subsidios, marcando por segunda vez en tres años una clara posición de ese gobierno frente a las decisiones acordadas en la OMC.

Transcurrida casi una década desde el comienzo de *La Ronda de Doha para el Desarrollo* y con las negociaciones, como ya hemos dicho, aún en suspenso, y teniendo también en cuenta el deliberado incumplimiento de las decisiones tomadas en Hong Kong por

¹ Extraído de la Petición de los Productores de Algodón, Bobo-Dioulasso, 21 de noviembre de 2001. Francois Traore, National Union of Cotton Producers of Burkina Faso, (UNPCB); Isaa Ibrahima, Federation of Producers' Unions (FUPRO), Benin; Ampha Coulibaly, Union of Cotton and Food Producers (SYCOV), Mali

parte de los países desarrollados, principalmente Estados Unidos en el tema que nos ocupa, encuentro un gran interés en el desarrollo de esta investigación que tiene la intención analizar exhaustivamente el caso del algodón, como un caso “demostración” y como una de las ejemplificaciones más aplastantes de las insostenibilidades e impactos del modelo de globalización neoliberal en torno a las relaciones comerciales Norte-Sur, con particular foco en el papel de las instituciones internacionales de *Bretton Woods* (*FMI y Banco Mundial*) y la *OMC*, organismos utilizados como herramientas de presión por los países desarrollados.

Por otra parte, cabe destacar que este pasado reciente en torno de la *OMC* no es en modo alguno el principio de estas desigualdades, sino más bien la materialización de nuevos mecanismos, legitimados institucionalmente, de un proceso que tiene sus antecedentes incluso antes de la descolonización de los países africanos y, por tanto, convierte en tarea imprescindible un análisis de continuidad histórica/económica de los efectos de las políticas de las potencias, primero coloniales y después dominantes, en relación al continente africano y hasta nuestros días, utilizando como caso insignia el de la producción de algodón de África occidental y central, y su lucha actual contra los subsidios de los países desarrollados, especialmente Estados Unidos.

Este panorama en las relaciones comerciales internacionales presenta uno de los grandes retos en términos de sostenibilidad, ya que incluye problemáticas muy fuertes alrededor de sus tres pilares fundamentales. Considerando que es una problemática aún vigente, y con pocas perspectivas de solución en el corto plazo, se finalizará el presente trabajo con una síntesis de las conclusiones más destacadas y algunos comentarios finales, que permitan una comprensión integral/histórica de la situación, posibilitando un punto de partida para el debate y el delineamiento de algunas perspectivas de futuro, en vista de unas relaciones internacionales comerciales más equitativas y democráticas, que contemplen las necesidades de desarrollo de los países del Sur.

Objetivos

- 1) Mostrar las insostenibilidades e impactos del modelo de globalización neoliberal en torno a las relaciones comerciales Norte-Sur, analizando la actuación de las instituciones internacionales de *Bretton Woods* (*FMI* y *Banco Mundial*) y la *OMC*.
 - a. Analizar los intereses reales de los distintos conglomerados económicos determinantes que explican las políticas de globalización neoliberal en supuesto favor del desarrollo de los países del Sur.
 - b. Analizar las posiciones y actuaciones clave de la *OMC*, el *FMI* y el *Banco Mundial* que determinan las actuales relaciones comerciales internacionales y sus desequilibrios.
 - c. Vislumbrar las fisuras dentro del sistema de decisión de la *OMC* que permiten a los países desarrollados sacar ciertas ventajas, evaluando los mecanismos de presión utilizados por estos últimos en las negociaciones comerciales de la *OMC*.

- 2) Analizar el impacto social y económico de las políticas agrarias de los países avanzados en los países del África occidental y central, con particular foco en el mercado del algodón, con la connivencia activa de las instituciones de *Bretton Woods* y de la *OMC*, mediante el estudio de:
 - a. Los actores clave en torno a la producción algodonera
 - b. El impacto en los precios internacionales de las políticas agrarias de los países industrializados.

- 3) Concluir con una serie de reflexiones finales, punto de partida para el debate y el delineamiento de perspectivas de futuro en las relaciones comerciales internacionales, teniendo en cuenta la evolución histórica/económica de las relaciones comerciales Norte-Sur.

Metodología

Con el fin de lograr los objetivos propuestos, es necesario investigar en dos ramas paralelas y complementarias, que nos permitan tener un panorama completo del mercado del algodón y así asegurar una visión sistémica de la problemática que afrontan algunos países africanos en relación a sus actividades comerciales algodonerías y a las políticas de subsidios de los países industrializados;

- 1) En primer lugar, una investigación de enfoque histórico que muestre las causas que llevaron a determinados países africanos a convertirse en productores de algodón, las relaciones comerciales de esos países con los países industrializados, el poder de los lobbies manufactureros y su necesidad de abastecimiento de materias primas, las relaciones de dependencia, y la evolución de los aspectos sociales y económicos que ha caracterizado a la producción algodonería en los países africanos. Asimismo examinar el impacto que ha ejercido la etapa de globalización neoliberal en la historia reciente del mercado del algodón, con particular enfoque en las instituciones de *Bretton Woods* y en la *OMC*, así como las últimas negociaciones comerciales alrededor de esta problemática.
- 2) En segundo lugar, una investigación analítica, con base en los datos de los organismos internacionales, que nos permita recorrer con paso seguro ese desarrollo histórico hasta nuestros días, mostrando los pesos relativos de los distintos actores en el mercado del algodón, las interdependencias existentes en cuestiones comerciales de ese cultivo, el grado de impacto que determinadas políticas han ejercido y aún ejercen sobre algunos de los países con mayores índices de pobreza del mundo para, finalmente, poder sustentar las insostenibilidades e impactos del modelo de globalización neoliberal.

CAPÍTULO 1: Breve repaso histórico. La revolución industrial y el comercio del algodón. Estados Unidos como principal exportador y el origen de la producción de algodón en la región del África central y occidental

i) Introducción: el papel de Estados Unidos como mayor exportador durante el S. XIX y la dependencia de la industria textil europea de aquel país.

La revolución industrial iniciada durante la segunda mitad del S. XVIII en Inglaterra traería consigo un definitivo cambio de escala que se expandiría a lo largo y ancho del globo, proporcionando un nuevo panorama en el escenario del comercio internacional. El impacto que tendría aquel suceso en la industria textil mediante la mecanización del telar no hubiese sido de tan gran magnitud de no ser por la importancia económica que esa industria tenía en aquella época.

Hacia fines de ese mismo siglo, Gran Bretaña contaba con tres regiones centrales para proveer a su industria textil de algodón: las Indias Orientales, Sudamérica (particularmente Brasil) y algunos países ubicados en la zona este del mediterráneo². Hasta entonces Estados Unidos solamente había realizado unos pocos embarques esporádicos al imperio británico, pero en cantidades totalmente despreciables si consideramos el volumen que concentraba el país europeo. No fue sino hasta 1791 que el país americano comenzó a exportar un flujo continuo de algodón hacia Gran Bretaña, totalizando a finales de ese primer año unas 85 toneladas, y llegando a más de 18.000 toneladas para 1805³.

El crecimiento de la capacidad exportadora de Estados Unidos hizo que ya entre 1830 y 1860 la floreciente industria textil europea fuese abastecida, casi en su totalidad, mediante importaciones de algodón provenientes del primero, quien producía hacia 1860, cerca del 85% del algodón mundial, consumiendo solamente un 18% del total de su producción en su mercado interno, y exportando casi un 50% al Reino Unido y alrededor del 32% al resto de Europa continental⁴. Junto con el tabaco, el algodón era la gran fuente de ingresos por exportación del país americano: durante todo el S. XIX, el algodón representó para Estados Unidos alrededor del 50% del total de sus exportaciones⁵.

² David Christy. *Cotton is King: The Culture of Cotton, and It's relation to Agriculture, Manufacturers and Commerce*. Moore, Wiltach, Keys & Co. 1855.

³ Ibid.

⁴ US Department of Treasury, Bureau of Statistics

⁵ Irwin, Douglas A. *The optimal tax on antebellum US cotton exports*. Journal of International Economics, Vol. 60, pp. 275–291, 2003.

Cuadro 1: Fuentes de suministro y de demanda de algodón en porcentaje (1831-1860)

	Fuentes de Suministro					Fuentes de Demanda		
	EUA	Brasil	Indias Occidentales	Indias Orientales	Egipto	Reino Unido	Europa Continental	EUA
1831-35	80,1	6,0	1,9	6,7	5,2	58,3	28,1	13,6
1836-40	82,4	3,6	1,9	7,9	4,2	57,0	29,3	13,6
1841-45	86,7	2,0	1,0	7,7	2,5	55,3	28,4	16,2
1846-50	86,8	2,1	0,6	7,8	2,6	51,3	27,0	21,6
1851-55	84,6	1,8	0,4	9,0	4,0	50,6	30,4	19,0
1856-60	84,5	1,4	0,4	10,8	2,9	49,0	32,4	18,6

Fuente: US Department of Treasury, Bureau of Statistics (1895)

La cantidad creciente de productos manufacturados circulando alrededor del planeta no hacía sino crecer, y la red de relaciones que se entretecía en función del comercio internacional se hacía cada vez más compleja, creando una vulnerabilidad mayor frente a hechos imprevistos. Así, cualquier suceso interno o externo a un país podría cambiar drásticamente el curso de los acontecimientos, y efectivamente así ocurriría desde la segunda mitad del S. XIX y el principio del S. XX. Cambios fundamentales se sucederían en relación al comercio de este cultivo, incluyendo nuevos actores, y creándose nuevas interdependencias.

En primer lugar en la década de 1850 llegarían a duplicarse los precios internacionales del algodón, básicamente por dos razones fundamentales:

- La mejora de las maquinarias seguía en proceso y la industria textil europea crecía a pasos agigantados, y esto generaba una fuerte presión en la demanda.
- Una importante revuelta en 1857 de soldados indios que servían en la Compañía de las Indias Orientales estaba afectando la capacidad de abastecimiento proveniente de aquellas latitudes⁶.

En segundo lugar la guerra de secesión estadounidense (1861-1865) trajo consigo la primera gran crisis mundial de materias primas. El crecimiento que había tenido ese país como proveedor mundial de algodón en la primera mitad del siglo, hizo que los bloqueos de los puertos del sur de Estados Unidos significasen una drástica reducción en la oferta, privando a la industria textil europea de su gran fuente de abastecimiento⁷.

En tercer lugar, una incipiente industria textil estaba creciendo de forma acelerada desde finales del S. XIX en los Estados Unidos, por lo que el consumo interno de la fibra aumentaba, privando en mayor medida aún a los países europeos.

ii) La defensa de los intereses económicos europeos mediante la búsqueda de nuevas alternativas de abastecimiento al algodón de Estados Unidos. El Reino Unido y su papel pionero: las incursiones en África

⁶ Le coton ouest-africain : naissance et développement - <http://www.atlas-ouestafrique.org/spip.php?article65>

⁷ Ibid.

El alto grado de dependencia que tenía la industria textil europea de la producción algodonera estadounidense, quedó claramente materializada en los sucesos recientes. Todo ello, sumado a la suba de los precios internacionales derivada de la constante reducción de la oferta en un contexto de demanda creciente, conjuntamente con el régimen de tarifas proteccionistas iniciado durante las décadas de 1870 y 1880 por parte de casi todas las potencias coloniales, llevó inquietud a los lobbies industriales textiles quienes, frente a posibles escenarios de desabastecimiento, comenzaron a ejercer presión con el fin de encontrar alternativas al algodón norteamericano. Esto motivaría la búsqueda de nuevos horizontes por parte de los países europeos.

El Reino Unido contaba, sin lugar a dudas, con una cierta ventaja en este sentido, ya que había logrado que la India pasase de producir el 6,7% del total mundial de algodón para el período 1831-1835, a producir el 10,8% para el período 1856-1860⁸. Esta experiencia previa en terrenos de ultramar, le sirvió para dar los primeros pasos hacia el continente africano. En 1860, y bajo el auspicio de su fuerte complejo industrial, crearon en Manchester una asociación para el desarrollo del algodón, lanzando rápidamente ensayos en Gambia, Sierra Leona y finalmente en Nigeria. Fue éste último lugar el que les serviría de base para responder a las presiones de sus lobbies industriales, y en donde establecerían en 1903 la *British Cotton Growers Association (BCGA)*⁹.

Otros países europeos como Francia, Alemania, Portugal y Bélgica seguirían los pasos del Reino Unido hacia fines del S. XIX y comienzos del XX.

iii) Francia y el aprovechamiento de sus colonias. Introducción del algodón en la región del África Occidental Francés (AOF) y creación de la Association Cotonnière Colonial (ACC).

Enfocándose inicialmente en el valle de Senegal, Francia luego concentraría todas sus expectativas en la región del *África Occidental Francés (AOF por sus siglas en francés)*¹⁰, en donde una larga tradición algodonera creaba, a ojos franceses, unas condiciones muy favorables para la producción.

La razón principal era que los habitantes de esta región llevaban trabajando esta materia prima durante siglos, utilizándola centralmente para sus tejidos personales, y cultivándolo con muy poca mano de obra, en rotación con cereales (principalmente maíz, trigo y sorgo). Además de representar una fuerza de trabajo de muy bajo costo, el clima era favorable para la producción de algodón. Otro punto fuerte se relacionaba con las posibilidades de transporte que ofrecía la región. Por un lado estaban los ríos de Niger y de Sengal, y por otro la ruta Dakar-Bamako en construcción, que sería terminada para 1904. Todo lo antedicho la presentaba como una región de óptimas condiciones¹¹.

Una de los primeros pasos del gobierno francés hacia fines del siglo XIX fue establecer la aceptación del algodón como forma de pago de impuestos, creyendo que de esta forma se daría un incentivo para su cultivo (*Sanogo, 1989*). De forma similar al Reino Unido, crearían en

⁸ US Department of Treasury, Bureau of Statistics

⁹ Le coton ouest-africain : naissance et développement - <http://www.atlas-ouestafrique.org/spip.php?article65>

¹⁰ Afrique Occidentale Française: federación creada en 1895 por Francia, compuesta de ocho territorios: Mauritania, Senegal, Sudán Francés (actualmente Malí), Guinea, Costa de Marfil, Níger, Alto Volta (actualmente Burkina Faso) y Dahomey (actualmente Benín)

¹¹ Benjaminsen, Tor A. *A critical political ecology of cotton and soil fertility in Mali*. Geoforum, Vol. 41, pp. 647–656, 2010

1903 la *Association Cotonnière Coloniale (ACC)*, un consorcio de importadores de algodón e industriales textiles franceses¹², que contaban entre sus objetivos:

- Identificar regiones coloniales en donde el algodón ya fuese cultivado, y éste fuese de utilidad para la industria textil francesa;
- Subvencionar los esfuerzos de los colonos franceses por propagar el cultivo de algodón;
- Estimular la compra de algodón; y
- Encontrar los medios necesarios para asistir a los nativos en la mejora de sus técnicas de cultivo.

La primera temporada en la que la ACC participó en el Sudán francés fue la de 1904-1905. Inicialmente repartieron 20 toneladas de semillas provenientes de Estados Unidos a los jefes de los poblados locales¹³ e instruyeron a los granjeros locales en las técnicas agrícolas europeas para lograr una mejora en los rendimientos. Durante los primeros años no obtuvieron los incrementos de producción deseados, y ya en 1912 las autoridades coloniales instauraron la producción compulsiva¹⁴, obligando a entregar un determinado monto *per cápita* (10 kg por persona plausible de impuestos). Los resultados no variarían mucho ya que los granjeros, mediante resistencia pasiva, guardaban las mejores tierras para los productos alimenticios. En esta dinámica, y con el claro fin de lograr los objetivos propuestos por el Estado, las prácticas coercitivas nunca serían totalmente abandonadas.

Sintiendo que las expectativas habían sido sobredimensionadas, optaron por un cambio de estrategia y comenzaron a crear campos experimentales de cultivo con semillas locales, olvidándose de las semillas provenientes de Estados Unidos, las cuales no se adaptaban al clima del lugar. En esos campos comenzaron a probar métodos de irrigación, con el afán de mejorar los rendimientos.

La Primera Guerra Mundial paralizó las actividades de la ACC en la región y, luego de la contienda la industria textil francesa encontró un nuevo problema: los artesanos locales ofrecían mucho más por el algodón que lo que ofrecían los exportadores, por lo que se corría el gran peligro de que las ya endeble exportaciones comenzasen a caer.

El período entreguerras estaría marcado por el profundo debate sobre el rol de los campesinos africanos y el lugar de la metrópoli¹⁵. Las discusiones se centraban en las capacidades para trabajar de los campesinos africanos, sus reacciones a los incentivos de mercado y, sobre todo, en los exiguos resultados de los primeros veinte años de políticas algodonerías. Mientras algunos se inclinaban por lograr incrementos en la producción para exportación mediante inversiones en sistemas de riego, otros en cambio creían que había que motivar a los productores mediante mejoras en las semillas, y mediante cambios tanto en la comercialización, como en la introducción de incentivos de precios.

Durante la Segunda Guerra Mundial, las acuciantes necesidades alimenticias interrumpieron el cultivo de algodón en gran parte del planeta. Esta situación generó una fuerte caída de los stocks internacionales de algodón. Finalizada la guerra, la presión alimenticia aún vigente haría que la demanda se expandiese en mayor medida que la oferta, por la falta de tierras disponibles para su cultivo¹⁶. Asimismo, la reconstrucción de posguerra en Europa trajo el

¹² Ki-Zerbo, Joseph et al. *Les historiens africains et la mondialisation*. 2005

¹³ Archives Nationales, Fonds anciens, IR 66, Rapports agricoles et commerciaux. Cercle de San. 1903.

¹⁴ Archives Nationales, Fonds anciens, IR 115, Rapport sur le coton. Circonscription de San. 1912

¹⁵ Roberts, Richard L. *Two Worlds of Cotton. Colonialism and the Regional Economy in the French Soudan, 1800-1946*. Stanford, Stanford University Press, 1996

¹⁶ IBRD. *World Cotton Production, Consumption and Trade (ERM – 112)*. Economic Department. Julio, 1948

resurgimiento de políticas proteccionistas por parte de las potencias coloniales con el fin de asegurarse los suministros de materias primas que consideraban cruciales.

En este contexto, Francia seguía sus intentos de mejorar la productividad, pero los sistemas de irrigación no dieron los frutos esperados. Otra vez las políticas francesas fracasaron, ya que no podían dominar totalmente la economía local, compuesta básicamente por un pequeño sector importador-exportador, y por otro sector mucho más grande, y más difícil de medir y controlar, de economía doméstica, que satisfacía tanto demandas locales como demandas intracontinentales.

iv) Creación de la Compagnie française pour le développement des fibres textiles (CFDT): expansión del cultivo y de los rendimientos mediante servicios de financiación, investigación y provisión de insumos..

El verdadero cambio en la región de *África Occidental Francés* ocurrió alrededor de 1950 debido a dos hechos cruciales. En primer lugar, una mala cosecha en Estados Unidos ese año, había generado fuerte presión en la demanda, con la consecuente suba de los precios internacionales del algodón.

En segundo lugar, y justo un año antes, se creaba la *Compagnie française pour le développement des fibres textiles (CFDT)*, una compañía conjunta conformada por el Estado francés y los intereses privados del sector textil galo, que obtenía sus fondos de los impuestos cobrados a las firmas algodoneras de ese país, para subsidiar el algodón de ultramar francés¹⁷, y que tenía el objetivo de asegurar el suministro de algodón, sisal y yute para su industria textil. Esta compañía se encargaba básicamente de proveer los insumos (semillas y paquete tecnológico), comprar el algodón y pagar a los granjeros. Posiblemente el incentivo más importante que propusieran, entre otros, fue el de introducir un precio asegurado y razonable, de forma anticipada a la cosecha, a partir de 1952. De esta manera, los granjeros ya no podían temer a las fluctuaciones de los precios, sino que simplemente sabían de antemano lo que recibirían. Las mejoras en la producción y en los rendimientos fueron evidentes. La región del Sudán Francés (actualmente Mali), parte de *AOF*, obtuvo en 1952 una producción de 150 Tn, en 1958 de 3900 Tn y en 1972 de 68.000 Tn¹⁸. Este incremento, no podría haber existido sin el paquete tecnológico que incluía tanto las semillas de alto rendimiento, como los pesticidas y fertilizantes, introducidos por los ingenieros agrícolas franceses que trabajaban en los centros de investigación del *Institut de Recherche sur le Coton et les Textiles exotiques*¹⁹.

v) Conclusiones Capítulo 1

- Con el objetivo de **protegerse económicamente**, a través de la protección de su industria textil, las potencias coloniales europeas buscaron alternativas para librarse de la extrema dependencia que tenían del algodón de Estados Unidos. Esa clara amenaza que representaba la posibilidad de futuros desabastecimientos, propició hacia finales del S. XIX y principios del S.XX la búsqueda de alternativas y el comienzo de una nueva serie de inequidades e injusticias al respecto de los países africanos, que serían futuros productores de algodón.

¹⁷ IPPG Programme Office, IDPM School of Environment & Development, University of Manchester. *A National Institution for Pro-Poor Growth: the CMDT and the Cotton Zone*. Octubre, 2007

¹⁸ Benjaminsen, Tor A. *A critical political ecology of cotton and soil fertility in Mali*. Geoforum, Vol. 41, pp. 647–656, 2010

¹⁹ IPPG Programme Office, IDPM School of Environment & Development, University of Manchester. *A National Institution for Pro-Poor Growth: the CMDT and the Cotton Zone*. Octubre, 2007

- Unas condiciones iniciales de extrema desigualdad e inequidad, piedra fundamental del régimen colonial, posibilitaron la **deslocalización** por parte de las grandes potencias manufactureras de un problema **intrínseco** a la producción industrial a gran escala, hacia el eslabón más débil de la cadena, en este caso los países del África occidental y central.
- No se conoce con exactitud cuántos siglos llevaba siendo cultivado el algodón por los nativos en las regiones occidental y central de África, aunque algunos autores aventuran que ya existía esta tradición hacia el S. XI. Lo que si se presenta claro es que durante siglos fue utilizado en tanto **bien de uso** por las culturas de la región. Claro que también percibían un beneficio, pero de muy distinta concepción a la que vería el mercado en los tiempos modernos: cultivarlo sin apenas trabajar en ello, con la consecuente disponibilidad de tiempo para las tierras dedicadas a la alimentación (auto subsistencia), aprovechando los períodos naturales de rotación de la tierra con cereales (evitando el agotamiento del suelo), y dándole un uso exclusivamente en función de sus necesidades de vestimenta (autoabastecimiento).
- Es el arribo y la clara imposición de la visión utilitarista europea, en función de su papel colonialista, que cambia completamente el panorama. Movidos por sus intereses, transforman ese bien de uso en un **bien de cambio**. Mediante los cristales del mercado, una interpretación del mundo totalmente ajena a las culturas preexistentes en la región, se presentan unas condiciones muy favorables para su producción (ventajas comparativas según el economista David Ricardo). En definitiva se derriba un patrimonio cultural y artesanal, y comienza a construirse una **interpretación homogénea del mundo**, mediante la imposición coercitiva de esta visión utilitarista.
- Mediante la resistencia pasiva, guardando las tierras más productivas para la alimentación, los nativos impidieron un verdadero incremento de la producción algodonera durante la primera mitad del S. XX. No se hacían eco de los incentivos de mercado que imponían desde Francia para incrementar la producción. ¿Para qué producir más algodón del que necesitaban? Únicamente después de 50 años de distintas estrategias, muchas de ellas con cierto grado de coerción, cómo la obligación de entregar compulsivamente un monto *per cápita*, fue posible imponer unas nuevas necesidades a los habitantes de las regiones del África central y occidental, que sólo podrían ser satisfechas produciendo más y mejor algodón. A partir de allí, la creación de *CFDT* en 1949 supone un proceso completamente natural, cumpliendo el rol estratégico de vehículo del progreso para los agricultores, siendo el transmisor de nuevas técnicas de cultivo y del paquete tecnológico (semillas y pesticidas) creado para la satisfacción de esas necesidades. Ahora que habían “comprendido” realmente los beneficios del modelo, era necesario “enseñarles” a sacar ventaja del mismo, convirtiéndose así en parte integral del mercado.

CAPÍTULO 2 – La descolonización africana y el neo-colonialismo: nuevas formas de monopolio.

i) La necesidad de la industria textil francesa de incrementar la productividad y mantener su hegemonía en la región del África occidental: creación de las compañías paraestatales, estructura y funcionamiento

A partir de la década del '60 comienza la descolonización de los países africanos. Las jóvenes naciones promoverían fuertemente el sector rural y agrícola como fuente de desarrollo de sus respectivos países, jugando un papel activo en las mejoras de los pequeños campesinos, con políticas que iban desde la provisión de insumos y servicios clave a tasas subsidiadas (incluyendo irrigación, fertilizantes y semillas), hasta precios garantizados antes de las cosechas, y la creación de una red de organizaciones formada esencialmente por compañías paraestatales, cooperativas financiadas por el estado y organizaciones de crédito²⁰.

Sin embargo, en términos reales la descolonización no traería consigo un cambio sustancial en cuanto a las ya establecidas relaciones de poder. Nuevos mecanismos serían utilizados por el Estado francés para mantener la hegemonía en torno al mercado del algodón, dejando el *statu quo* invariable. En este contexto, *CFDT* cambiaría su posición legal pero no su posición práctica. Firmaría contratos con las nuevas naciones libres para garantizarse el control monopólico sobre el algodón en lo concerniente a producción, procesamiento y comercialización. Poco tiempo más tarde nacían las compañías paraestatales en la región. Estas compañías mixtas estaban conformadas por capitales franceses por un lado (representados por *Dagris*, ex *CFDT*), y capitales de las naciones del África occidental. Entre las más importantes paraestatales, podemos citar a *SOCOMA* en Burkina Faso, *SODEFITEX* en Senegal y *CMDT* en Mali.

Estas compañías verticalmente integradas tenían (y aún tienen en algunos países) un funcionamiento muy similar que, salvo por pequeñas diferencias locales, podría resumirse de la siguiente manera:

- La compañía cedía a los agricultores a modo de préstamo las semillas, los fertilizantes y los pesticidas.
- Los fertilizantes y pesticidas sólo podrían ser utilizados en el cultivo del algodón.
- Los agricultores por su parte, adquirirían el compromiso de que, una vez llegada la cosecha, venderían el total de producción de algodón a *CFDT*
- La compañía, una vez recibido el algodón, descontaba los costos de las materias primeras cedidas en primera instancia, y pagaba el saldo a los agricultores.
- Además de estos servicios de financiación, la compañía se dedicaba a la investigación de mejoras (técnicas de cultivo, semillas de alto rendimiento, pesticidas y fertilizantes).
- También proveía servicios de extensión

Los precios se establecían, como ya se ha dicho, de forma previa a la cosecha. Para ello, se negociaba entre las paraestatales y los grupos representantes de agricultores locales. Sin embargo, la posibilidad de negociación por parte de los grupos campesinos se veía claramente limitada por dos razones: (1) la propia fortaleza de los representantes agrícolas y sus conocimientos técnicos; (2) la legislación que establecía un piso y techo de negociación de precios (*Nubkpo y Keita, 2005*). Si los precios de mercado excedían las expectativas, generando

²⁰ Dorward, Andrew; Farrington, John; Deshingkar, Priya. *Making agricultural markets work for the poor*. Working Paper for the Renewable Natural Resources and Agriculture Team, DFID Policy Division. Septiembre, 2004

ganancias extraordinarias a la empresa paraestatal, existía la posibilidad de que los agricultores recibieran una parte de esos beneficios extra.

A modo de ejemplo podemos analizar el caso de Mali: *CFDT* comienza a involucrarse en aquel país en la industria del algodón durante la década del '50 bajo el régimen colonial francés. Cuando el país logra su independencia en el año 1960, firma con *CFDT* ese contrato de exclusividad al que hacíamos referencia y, ya para 1974, el gobierno de Mali y *CFDT* acuerdan la creación de la *Compagnie Malienne pour le Développement des Fibres Textiles (CMDT)*, compañía mixta o paraestatal con el 60% de las acciones en manos del gobierno de Mali, y el restante 40% en manos de *CFDT*²¹, con el funcionamiento descrito más arriba. En Burkina Faso ocurriría una historia similar, y luego del período de descolonización se establece en 1979 la compañía paraestatal algodonera (*SOCOMA*), en una fórmula muy similar al caso anterior, con 65% de las acciones en manos del gobierno de B. Faso, 34% en manos de *CFDT* y un 1% en manos de un banco local²².

ii) Un objetivo cumplido: el incremento de la producción y de los rendimientos del algodón en África occidental bajo el régimen de las paraestatales.

Esta gran estructura de soporte al algodón daría los frutos esperados por los capitales franceses. Entre 1960 y 1980 se sucedieron dos grandes dinámicas: (1) por una parte el incremento de los rendimientos por hectárea, (2) y por otro el crecimiento del área bajo cultivo de algodón en la región. Esta última dinámica explicada, tanto por el incremento de superficie dedicada al algodón por agricultor, así como también por la entrada de nuevos agricultores al mercado algodonero.

CFDT se serviría de dos importantes mecanismos para lograr esas dinámicas. Por un lado la participación de agentes locales enviados por la compañía que popularizaban y diseminaban nuevas técnicas (irrigación, utilización de distintos fertilizantes y pesticidas) y distintas variedades de semillas en los poblados agrícolas. Por otro, el establecimiento de una escala de precios que contaba con dos niveles y por la cual, en función de la calidad de algodón entregada a la compañía, los granjeros recibían su paga²³.

Siguiendo con el ejemplo de Mali, mientras los rendimientos de la semilla de algodón antes de la década del '60 rondaban los 0,4 tn/ha, en 1980 llegaría, tras 16 años de financiación de la compañía paraestatal en investigación, servicios de extensión y créditos, a 1,3 tn/ha²⁴, con un incremento anual de los rendimientos promedio de 2,1%. En la gráfica 2, puede verse el incremento de los rendimientos, pero en términos de pelusa de algodón, y ya no en cuanto al rendimiento de la semilla, pasando de 0,1 tn/ha a mediados de los '60, a más de 0,5 tn/ha a mediados de los '80.

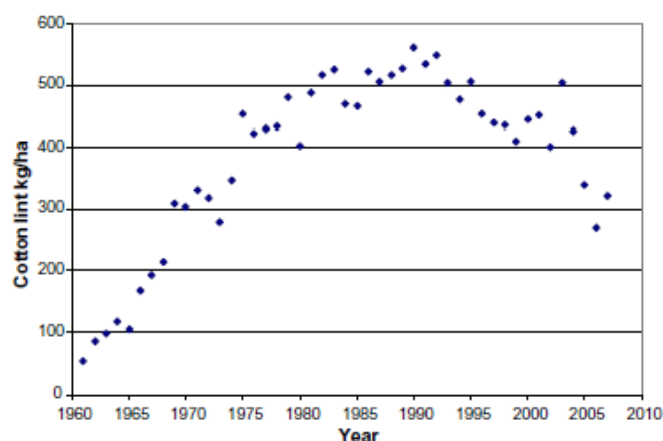
²¹ IPPG Programme Office, IDPM School of Environment & Development, University of Manchester. *A National Institution for Pro-Poor Growth: the CMDT and the Cotton Zone*. Octubre, 2007

²² World Bank, Social Development Department Environmentally and Socially Sustainable Development Network. *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations. Annex 1. Agricultural sector reform*. Noviembre, 2008

²³ Los granjeros distinguen su algodón en dos categorías: algodón limpio y blanco, y algodón crudo y descolorido. El primero de mejor calidad y mejor pago. Como en el caso de los productores africanos, son también los encargados de recoger y seleccionar el algodón, están más comprometidos en detectar y desarrollar mejores semillas, y están de esa forma directamente involucrados en mantener la calidad del algodón de exportación

²⁴ Baquedano, Felix G.; Sanders, John H.; Vitale, Jeffrey. Increasing incomes of Malian cotton farmers: Is elimination of US subsidies the only solution? *Agricultural Systems*, Vol 103, pp. 418–432, 2010

Gráfica 1: Rendimientos del algodón (pelusa) en Mali



Fuente: Faostat (2008)

iii) La división de clases como mecanismo de incentivo a la producción de algodón. Los beneficios adicionales de los productores de algodón frente a otros agricultores: mejoras en los rendimientos de productos alimenticios, mejora en servicios de salud y educación con apoyo de las paraestatales.

Ya en este período histórico se ve a las claras la dependencia económica a la que se sometía a las nuevas naciones del África occidental, aunque algunos defensores de este sistema como Bingen²⁵ marcaban algunos efectos positivos de esta relación en la región. Como ya hemos dicho, la estructura de soporte de créditos para insumos que proveían *CFDT* y sus subsidiarias era exclusivamente de apoyo al algodón y, por tanto, los granjeros no podían permitirse su utilización en cereales (en períodos de rotación), aunque sí podían mejorar los rendimientos de los cereales mediante los efectos residuales de los fertilizantes²⁶, siendo parcialmente beneficioso para la producción de alimentos. Por ejemplo, los rendimientos del maíz en las zonas algodonerías de Mali se incrementaron de 700kg/ha durante la primera mitad del S. XX, a 1700-1800 kg/ha para el final del siglo. Los rendimientos del sorgo para la misma región y período, aumentaron de 700 kg/ha a 1000-1100 kg/ha (*Benjaminsen, 2001*).

Por otra parte, la estructura montada por las compañías paraestatales también financiaba parcialmente algunos servicios fundamentales para las familias de los productores de algodón, como la educación y la salud, y por lo tanto las familias de los granjeros que se dedicaban al algodón accedían a mejores escuelas y cuidados de salud en relación a aquellos que no cultivaban algodón²⁷, generando una cierta fractura entre los agricultores africanos.

Asimismo, la participación accionaria estatal en las empresas mixtas, hacía que los Estados recibiesen ciertos beneficios, tanto de la propia comercialización del algodón²⁸, como de las inversiones francesas en investigación, con consecuentes mejoras en los rendimientos. Todo

²⁵ Bingen, R.J. *Cotton, Democracy and Development in Mali*. *Journal of Modern African Studies*, 36(2), pp. 265–152, 1998

²⁶ Benjaminsen, Tor A. *A critical political ecology of cotton and soil fertility in Mali*. *Geoforum*, Vol. 41, pp. 647–656, 2010

²⁷ Baquedano, Felix G.; Sanders, John H.; Vitale, Jeffrey. Increasing incomes of Malian cotton farmers: Is elimination of US subsidies the only solution? *Agricultural Systems*, Vol 103, pp. 418–432, 2010

²⁸ IPPG Programme Office, IDPM School of Environment & Development, University of Manchester. *A National Institution for Pro-Poor Growth: the CMTD and the Cotton Zone*. Octubre, 2007

ello daba a los gobiernos locales una pequeña posibilidad de atraer inversión extranjera para desarrollo rural y la construcción de infraestructuras.

iv) Conclusiones capítulo 2

- El período de descolonización de las naciones del África occidental y central en la década del '60 marca la consolidación de la dominación europea en torno a la producción de algodón, francesa en el caso de las naciones bajo análisis, del proceso que comenzara hacia finales del S. XIX y principios del S.XX. Adquiere en este sentido un grado de **legitimidad** impensado, ya que naciones libres, y ya no más colonias oprimidas, **elegían** desarrollarse a través de un modelo de exportación de productos primarios, con foco en el algodón para muchos países de la región. La participación europea en tanto, no parecía negociable, ya que manejaban las inversiones y dirigían esos flujos de capital de acuerdo a unos intereses concretos.
- La **estructura de soporte** alrededor de la producción algodonera, que proveía los insumos y servicios clave a tasas subsidiadas (incluyendo irrigación, fertilizantes y semillas), precios garantizados antes de las cosechas, y la creación de una red de organizaciones formada esencialmente por compañías paraestatales, cooperativas financiadas por el estado y organizaciones de crédito, daban el impulso finalmente esperado en términos de producción algodonera **de acuerdo a los requerimientos y necesidades de la industria textil francesa**.
- En este contexto los granjeros se vieron atraídos por los beneficios que supuso cultivar algodón a partir de entonces, y hasta principios de los '80. No solo hubo una mejora en términos de ingresos, sino en la posibilidad de acceso a determinados servicios, primordialmente salud y educación. El mercado, a través de las compañías paraestatales, estaba trayendo todos sus beneficios y consecuencias, incluso la de generar una **fractura de clases dentro de los productores agrícolas**: quienes pertenecían o no a la elite de productores de algodón y recibían sus beneficios. Comienzan a perfilarse las bases de lo que sería el modelo de globalización neoliberal con la participación de estas regiones africanas en los mercados internacionales como naciones libres.

CAPÍTULO 3 - El papel de las instituciones de Bretton Woods. Las Reformas de Ajuste Estructural: 80's y 90's.

i) Introducción a las instituciones de Bretton Woods. Nuevas corrientes de globalización neoliberal. Las condicionalidades como mecanismo de presión para la reducción del aparato estatal.

En el año 1944 se crean las instituciones de Bretton Woods: El Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (IBRD por sus siglas en inglés, conocido comúnmente como *Banco Mundial*) tenía entre sus principales objetivos la reconstrucción de posguerra y, sobre todo, proyectos de desarrollo a largo plazo; el Fondo Monetario Internacional (FMI), se concentraría en la estabilización de la balanza de pagos de los países.

Desde sus inicios el Banco, en línea con sus objetivos de desarrollo, puso especial interés en el sector agrícola²⁹, ya que los países con mayores índices de pobreza del mundo dependen casi exclusivamente de las materias primas, siendo afectados por cualquier cambio en las condiciones de las mismas en los mercados³⁰.

Es sin embargo a partir de la década del `80 que las instituciones de Bretton Woods toman un rol protagónico, convirtiéndose en difusores de las nuevas corrientes de globalización neoliberal, e impactando en todos los ámbitos de influencia, especialmente en los círculos de países donantes. Con este nuevo panorama, el hasta ese momento claro límite existente entre los objetivos de ambas instituciones comenzó a difuminarse. Un paquete unificado en forma de *Programa de Recuperación Económica* satisfacía los requerimientos de ambas entidades³¹.

Este paquete de reformas incluía, en líneas generales: remoción de los subsidios gubernamentales y de los controles de precios, devaluación de la moneda local (para penalizar a las compañías fuertemente dependientes de insumos importados), recortes en el gasto público y en el tamaño del Estado, privatizaciones de las empresas públicas o semipúblicas, controles más laxos en relación con las divisas extranjeras, incrementos de las tasas de interés a niveles reales, eliminación de medidas proteccionistas, fuerte control del crédito y un incremento de los precios del productor de productos agrícolas³². Había llegado la época de las *Reformas de Ajuste Estructural*.

ii) El modelo de globalización neoliberal y sus bases teóricas: la justificación del ajuste.

Para comprender el alcance de las corrientes de globalización neoliberal en las políticas agrarias y particularmente en el sector del algodón, es necesario entender primero sus bases

²⁹ En uno de sus primeros informes mundiales sobre la producción agrícola, el Banco Mundial resalta que el factor clave en la producción de algodón en la mayoría de los países es la mano de obra barata, y esto en gran medida determina las áreas de cultivo, dentro de los límites establecidos por las temperaturas y las lluvias. *ERM – 112 / International Bank for Reconstruction and Development – Economic Department World Cotton Production, Consumption and Trade – Julio 1948*

³⁰ Informes del mismo Banco Mundial de la década del `60 nos muestran claramente esta dependencia en las ex colonias francesas: Dahomey (hoy Benin), Alto Volta (Burkina Faso) y Mali, contaban entre un 85% y un 90% de su población dedicada a la agricultura, y recibían entre un 50% y un 58% de su PIB de la agricultura (World Bank, 1964; 1966). Estos informes revelan también el trabajo de CFDT para propulsar la producción de algodón como cultivo comercial en la región, siendo esta empresa

³¹ Stein, Howard. *Deindustrialization, Adjustment, the World Bank and the IMF in Africa*. World Development, Vol. 20, No. 1, pp. M-95, 1992

³² *Ibid.*

teóricas. De esta forma será más fácil explicar las reformas de ajuste estructural y sus consecuencias en el sector agrícola, particularmente en relación al mercado del algodón.

Se parte de una serie de premisas teóricas o abstracciones, por lo que la percepción de la realidad está distorsionada por esas premisas. A partir de allí, la necesidad de ajuste es producto del propio modelo de ajuste. De esta forma, logra invertirse el proceso de investigación y posterior recomendación, ya que el efecto causal se presupone a la investigación real de la causa. *“Esta aproximación es producto del método racional deductivo en el sentido que el comportamiento de unos agentes de un sistema está predeterminado por un conjunto de reglas que están deductivamente propuestos. Como en la mayoría de los modelos neoclásicos, el comportamiento racional y predecible aparece frente a un conjunto de señales del mercado. Mercados liberalizados normalmente nos conducirán hacia indicadores que reflejan escasez y decisión. Las decisiones basadas en mercados bajo estas condiciones nos llevarán a decisiones eficientes al respecto de cómo y en qué producir”*³³

Por lo tanto, las propuestas de ajuste del BM/FMI están basadas en este modelo de comportamiento. Si por ejemplo hay una crisis en el sector industrial, la causa será necesariamente la distorsión en las señales del mercado. *“Las barreras inhiben a los actores a actuar de forma racional, o la información que fluye desde los mercados no está llegando a los agentes apropiados. La etapa final del método es especificar culpabilidad para que las políticas recomendadas puedan ser formuladas.”*³⁴

Este modelo de comportamiento, por tanto, presupone a los consumidores y a los productores privados como maximizadores de utilidades y beneficios, por lo tanto siempre responderán de manera eficiente a las señales del mercado si esas señales son correctas. El comportamiento del sector público, por el contrario, se asume de forma radicalmente opuesta. Si bien se considera que la elección de las políticas económicas es racional, esta elección no será en función de maximizar utilidades económicas, sino en función de la maximización de utilidad de los políticos para permanecer en el poder. Así es que, bajo estos supuestos, las elecciones racionales de los políticos llevan a la irracionalidad económica, resultando en el mal funcionamiento de las operaciones del mercado. Los políticos tienen un claro objetivo con la expansión del Estado: tener un excelente medio para recompensar con trabajos a quienes los apoyan. Bajo este cristal de percepción, las políticas del sector público interrumpen el mercado y distorsionan las señales de precios. De allí que sea necesario, de acuerdo a estas bases teóricas, un ajuste del sector público.

iii) El modelo de ajuste del sector agrícola y del sub-sector algodonero

Fue así como los países donantes comenzaron a presionar fuertemente a través del cumplimiento de las **condicionalidades** impuestas por las instituciones de Bretton Woods, como requisito para la ayuda financiera. Los países que resistieron esta intromisión de organismos internacionales en sus políticas de Estado, manteniendo claramente modelos de desarrollo con alta influencia estatal, fueron perdiendo paulatinamente las ayudas. En consonancia con las bases teóricas explicadas con anterioridad, la justificación hacia el ajuste del sector agrícola en particular podría resumirse de la siguiente manera:

1. Políticos, grandes terratenientes y muchos otros utilizan al Estado para expandir su poder, tanto dentro del propio Estado como dentro de las comunidades rurales.

³³ Stein, Howard. *Deindustrialization, Adjustment, the World Bank and the IMF in Africa*. World Development, Vol. 20, No. 1, pp. M-95, 1992

³⁴ Ibid.

2. Las empresas paraestatales tienden a ser ineficientes e inefectivas, ya que generan altos costos fiscales (subsidios por ejemplo), y tienen un servicio deficiente de apoyo a los agricultores (retrasos en la provisión de insumos, en los pagos, alta corrupción, etc.)
3. Los subsidios distorsionan los mercados, generando ineficiencias. Mantener estructuras oligopólicas y anticompetitivas retrasa el ingreso a los mercados y desalienta la iniciativa y la inversión³⁵.

Esta promoción de la liberalización de las economías en los países en desarrollo (con medidas más o menos coercitivas), suponía el desmantelamiento de las empresas agrícolas paraestatales para desregular los mercados, eliminando los créditos y los subsidios. Las condiciones aplicadas a los subsectores de commodities agrícolas eran la significativa reducción de la intervención estatal en la determinación de precios, la reducción del poder del Estado en las juntas de mercado y la eliminación de subsidios de importación (*Mosley, 1987*).

Gradualmente la mayor parte del continente africano, bajo las presiones recibidas por los países donantes y las entidades internacionales de crédito, adoptaba un paquete destinado a la estabilización y al ajuste recibiendo, como contraprestación, los préstamos multilaterales y bilaterales. Si bien varios países comenzaron a acceder a los ajustes estructurales a principios de la década del '80, fue entre 1986 y 1987 que veintiún países firmaron acuerdos de emergencia. De esa lista, once de los países menos adelantados acordaron Planes de Ajuste Estructural³⁶.

En relación al sector algodonero, aprovechando la creciente insolvencia financiera de las empresas paraestatales y la baja participación en los precios de exportación recibidos por los agricultores³⁷, muchas organizaciones internacionales y países donantes, con las instituciones de Bretton Woods a la cabeza, comenzaron a presionar por reformas en el sector como condición para la ayuda financiera en esos países. En palabras del Banco Mundial, era necesario:

- a) eliminar el control de precios;
- b) desarrollar mercados locales competitivos de entrada (tierra, agroquímicos, créditos) y de salida;
- c) reducir la intervención estatal dentro del comercio mundial, con el fin de integrar las economías al mercado mundial;
- d) mejorar aspectos del sistema regulatorio;
- e) privatizar las empresas públicas ineficientes (paraestatales).

iv) Algodón como fuente de desarrollo en África central y occidental. FMI y BM propulsores de la producción de algodón en la región. A modo de ejemplo: Poverty Reduction Strategy Paper en Mali (FMI)

³⁵ Dorward, Andrew; Farrington, John; Deshingkar, Priya. *Making agricultural markets work for the poor*. Working Paper for the Renewable Natural Resources and Agriculture Team, DFID Policy Division. Septiembre, 2004

³⁶ Stein, Howard. *Deindustrialization, Adjustment, the World Bank and the IMF in Africa*. World Development, Vol. 20, No. 1, pp. M-95, 1992

³⁷ Akiyama, Takamasa; Baffes, John; Larson, Donald F.; Varangis, Panos. Commodity market reform in Africa: some recent experience. *Economic Systems*, Vol. 27, pp. 83–115, 2003

A partir de la década del '60, el Banco Mundial comienza a reflejar la importancia relativa del algodón dentro del sector agrícola de algunos países de la región de África occidental y central, y a resaltar también la importancia de *CFDT* como modelo de desarrollo del cultivo en la región. A modo de ejemplo, podemos tomar dos informes del Banco sobre dos de los países con mayor dependencia del algodón en la actualidad, y por ende con mayores problemas frente a los subsidios de los países desarrollados:

- Alto Volta [*hoy Burkina Faso*]: se caracteriza la producción a través de la existencia paralela de dos sectores principales, el tradicional y el moderno. En el sector tradicional, los africanos cultivan un viejo tipo de algodón que utilizan los artesanos en el mercado interno, alcanzando una producción de 2000 toneladas al año. En el sector moderno, con la asistencia y guía de *CFDT*, los africanos cultivan un algodón de alto rendimiento que está orientado para la exportación. La compañía aconseja a los campesinos, los provee con semillas seleccionadas y fertilizantes, y les compra su producción. A pesar de los esfuerzos de la compañía, los artesanos ofrecen mejores precios que *CFDT* y han comprado gran parte de la producción. Algunos productos conllevan ciertas promesas de desarrollo para la región, en especial el algodón y el ganado.³⁸
- Dahomey [*actualmente Benín*]: se explica que la actividad algodonera está siendo manejada por una eficiente compañía francesa (*CFDT*), y que esta compañía, con la ayuda técnica y financiera de Francia para mejorar los cultivos de algodón, debería servir como ejemplo a seguir.³⁹

Sin embargo es desde principios de los '80, a tono con las fuertes corrientes de globalización neoliberal, que el tándem FMI/BM comienza a hacer un foco aún mayor sobre el algodón. Informes del Banco nos dicen: *"FMI y BM han estado cooperando muy cercanamente en respuesta al pedido del gobierno de Mali por una asistencia técnica y financiera para un ajuste estructural. El gobierno busca asistencia técnica con el fin de reestructurar las empresas estatales, empresas que serán tomadas por el sector privado, vendida a intereses privados, o liquidadas completamente. Sería en el 24º crédito remitido por la institución, totalizando hasta la fecha poco más de 200 millones de USD. De los 21 préstamos que ya han entrado en vigencia, ocho han sido dedicados a agricultura, siete a transporte, dos a educación, y otros. En cantidad de dinero, transporte representa 42% y agricultura el 38%. El proyecto del algodón [Mali-Sud cotton project (Cr. 669-MLI)] en este contexto ha ido relativamente bien, comparativamente contra otros productos agrícolas"*⁴⁰

*"Durante el período del plan de cinco años del Banco Mundial, el algodón es uno de los pocos cultivos que ha visto un incremento considerable, pasando de 55.000 toneladas en 1973/1974 a 133.000 en la temporada 78/79, cumpliendo el 89% de lo planificado en los planes. El algodón se ha incrementado a una tasa anual del 19% durante el período y **claramente representa la historia de suceso mientras duró el período del plan**"*⁴¹

Incluso en tiempos un poco más recientes se sigue viendo el empuje privatizador de las organizaciones de Bretton Woods. En el año 1994 el Franco africano (*FCA Franc*), ligado hasta

³⁸ International Bank for Reconstruction and Development. *Report number AF-22a: The Economy of Upper Volta*. Department of Operations, Africa. 1964

³⁹ International Bank for Reconstruction and Development. *Report number AF-25a: The Economy of Dahomey*. Department of Operations, Africa. 1964

⁴⁰ World Bank. *Report and recommendation of the president of the International Development Association to the executive directors on a proposed credit to the Republic of Mali and ODIPAC technical assistance project (Report No. P-2993-MLI)*. Julio, 1981

⁴¹ World Bank. *Mali Special Economic Study - Planning Institutions and the 1974-78 Plan (Report No. 3333-MLI)*. West Africa Region. Junio, 1981

ese momento al Franco francés, y a partir del año 1999 al Euro, sufría una fuerte devaluación perdiendo casi el 50% de su valor en relación a la moneda extranjera⁴². Esto dotaba de una gran competitividad internacional al algodón del África occidental. En Mali por ejemplo, este nuevo escenario sumado el fuerte crecimiento del sector del algodón, daría un estímulo al conjunto de la agricultura, la producción y las exportaciones, con 4 años de crecimiento sostenido (4% anual)⁴³. La producción del algodón pasaría de 200.000 toneladas en 1988 a 520.000 en 1998. En este contexto, el FMI volvería a la carga con sus recomendaciones, mediante el establecimiento de una estrategia conjunta con el gobierno de Mali llamada *PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper)*⁴⁴, un plan de acción a mediano plazo que podríamos resumir en sus ocho pilares⁴⁵:

- Mejorar las condiciones económicas, políticas, judiciales, sociales y culturales en beneficio de los más pobres
- Promover actividades generadoras de ingresos y autoempleo para los más pobres
- Mejorar el acceso de los más pobres a los servicios financieros y otros factores de producción
- **Promover el desarrollo y mejorar el rendimiento de las actividades de agro-negocio en sectores productivos en los que los pobres están concentrados**
- Mejorar el acceso de los pobres al entrenamiento y a la educación
- Promover el acceso de los pobres a los cuidados de salud básicos, nutrición, suministro de agua y saneamiento
- Mejorar las condiciones de vida de los pobres
- Asegurar la efectiva coordinación de la estrategia

Para ello, ciertas acciones prioritarias debían seguirse, a través de tres objetivos guía:

- Asegurar el desarrollo institucional, mejorar la gobernanza y la participación
- Desarrollo humano sostenible y fortalecimiento del acceso a los servicios sociales básicos
- **Desarrollo de la infraestructura básica y de los sectores productivos**

A fin de cumplir el último objetivo se pondría especial énfasis en el desarrollo del sector primario, particularmente el sector rural. Teniendo en cuenta la dependencia de la economía de Mali en el sector algodonero, se haría especial foco en el desarrollo del mismo, incrementando aún más la tendencia a la dependencia del algodón. El gobierno debía adoptar una serie de reformas en el sector para el año 2001, con el fin de cubrir el período 2002-2005. Las reformas perseguían: (i) el control y reducción de los costos de producción; (ii) la mejora en los rendimientos a través del fortalecimiento de los servicios de extensión; (iii) revitalizar las organizaciones de granjeros mediante la creación de asociaciones de productores; (iv) **fortalecer la participación del sector privado**, productores y administraciones de las comunidades locales en la consecución de los objetivos de los programas de servicio público en el sector; (v) **incrementar la participación del sector en la economía**, (vi) **contribuir a la reducción de la pobreza mediante la mejora de los estándares de vida de la población granjera relacionada al algodón**; y (vii) establecimiento de un mecanismo de precios basado en negociaciones abiertas y transparentes de todos los *stakeholders*.

⁴² Van den Boogaerde, Pierre; Tsangarides, Charalambos. *Ten Years After the CFA Franc Devaluation: Progress Toward Regional Integration in the WAEMU*. IMF Working Paper WP/05/145. Julio, 2005

⁴³ IMF. *Interim Poverty Reduction Strategy Paper, Mali*. Julio, 2000

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ IMF. *Mali: Poverty Reduction Strategy Paper (Country Report No. 03/39)*. Febrero, 2003

Como vemos, hasta el presente se ha fomentado por parte de los organismos internacionales de crédito el cultivo del algodón como importante herramienta para la salida de la pobreza.

v) Impactos del Ajuste. Desmantelamiento de la estructura de soporte para el algodón. Las consecuencias ambientales del nuevo modelo

Siguiendo con el ejemplo de Mali, vemos que ese país firma un acuerdo con el Banco Mundial en 1982, a partir del cual comienza el desmantelamiento de la estructura de soporte para el algodón y el aumento de los costes de producción (básicamente en base a fertilizantes y pesticidas)⁴⁶. El coste prohibitivo de los insumos para los granjeros, que dejaban de estar subsidiados, marca el comienzo del declive de los rendimientos, y con ello el declive de los ingresos de los agricultores. A continuación se resumen algunos de los efectos más destacados de estas políticas de ajuste promovidas por las instituciones de Bretton Woods:

Durante décadas se ha cultivado en toda África Occidental alternando períodos de 5-10 años de cultivos, con otros 5-10 años de reposo. En Mali, por ejemplo, existía un ciclo de 3-4 años de cultivos (primer año de algodón, segundo de cereal, y tercero de cereal o cacahuete), seguido de un ciclo de 10 años de reposo⁴⁷. El algodón es cultivado únicamente para vender, el cereal para autoconsumo y el cacahuete para autoconsumo y venta. Con el desmantelamiento de la estructura de soporte, los granjeros han decidido compensar la merma de sus ingresos mediante varios mecanismos que producen un deterioro ambiental considerable.

En primer lugar, se han aumentado los períodos de cultivo y disminuido los de reposo. En segundo lugar, con el cese de subsidios los granjeros prefirieron limpiar nuevos terrenos (deforestar), utilizando cada vez más tierras marginales, en vez de invertir en costosos fertilizantes, manteniendo así el volumen de producción⁴⁸. A partir de la década de los '90, como se puede observar en la gráfica 3, esta expansión del área de cultivo será dramática, y los rendimientos se verán aún más claramente afectados como se veía en la *gráfica 2* del capítulo anterior, porque los cuellos de botella generados por la falta de mano de obra, hacen que no haya tiempo suficiente para preparar, roturar y cultivar la tierra de forma correcta, generando un cultivo extensivo de muy baja productividad⁴⁹. Además, este cultivo extensivo hace imposible el uso de fertilizantes orgánicos.

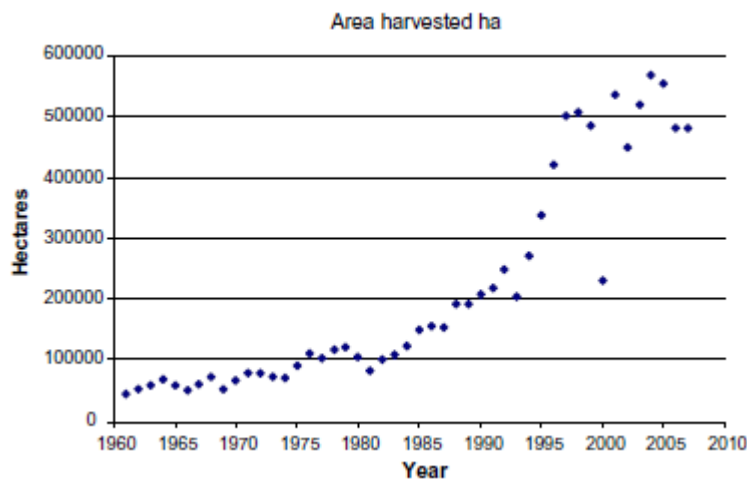
⁴⁶ Baquedano, Felix G.; Sanders, John H.; Vitale, Jeffrey. Increasing incomes of Malian cotton farmers: Is elimination of US subsidies the only solution? *Agricultural Systems*, Vol 103, pp. 418–432, 2010

⁴⁷ Kidron, Giora J.; Karnieli, Arnon; Benenson, Itzhak. *Degradation of soil fertility following cycles of cotton–cereal cultivation in Mali, West Africa: A first approximation to the problem*. *Soil & Tillage Research*, Vol. 106, pp. 254–262, 2010

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

Gráfica 2: Tierra bajo producción de algodón en Mali



Fuente: Faostat (2008)

No sólo es en Mali en donde el área de cultivo se expande de forma abrupta, sino en todos los países de África Occidental. Los últimos 45 años han visto cuadruplicarse las superficies algodoneras en la región, pasando de 800,000 a 3 millones de hectáreas, o pasando de 1,5% a 3,5% de todas las tierras arables del África Occidental⁵⁰. La zona algodонера de Yetenga (Burkina Faso) tenía para 1973 un 40% del total de la tierra cultivado, y para 1996 el 80% (Fox y Rockstrom, 2003).

Todo lo antedicho produce un rápido decrecimiento de la fertilidad y una considerable degradación del suelo, debido a la falta de nutrientes y materia orgánica adecuados⁵¹, generando una baja considerable en los rendimientos, como se viera en capítulos anteriores.

vi) Conclusiones capítulo 3

- Desde su creación en 1944 y hasta nuestros días el Banco Mundial ha puesto especial interés en cuestiones agrícolas como medio de desarrollo de las regiones con mayores índices de pobreza del mundo, considerando la dependencia de esas economías para con la producción primaria. Con el advenimiento de las corrientes de globalización neoliberal, impulsadas y difundidas justamente a través del Banco Mundial y el FMI desde principios de los '80, ambas instituciones se alinean tras un mismo objetivo. Esto es la imposición de una plataforma de medidas como condición *sine qua non* para cualquier tipo de ayuda financiera. Aquel país que requiriese los servicios de los préstamos bilaterales o multilaterales, debería **forzosamente** hacerlo a través del Programa de Recuperación Económica, satisfaciendo los requerimientos de ambas instituciones. Las **Reformas de Ajuste Estructural** que promulgaban las instituciones de Bretton Woods incluían unas **condicionalidades no negociables**, entre las cuales podemos nombrar: remoción de los subsidios gubernamentales y de los controles de precios, devaluaciones de la moneda local (para penalizar a las compañías fuertemente dependientes de insumos importados), recortes en el gasto público y en el tamaño del Estado, privatizaciones de las empresas públicas o semipúblicas,

⁵⁰ L'atlas Web de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. *Le coton ouest-africain : naissance et développement* - <http://www.atlas-ouestafrique.org/spip.php?article65>

⁵¹ Kidron, Giora J.; Karnieli, Arnon; Benenson, Itzhak. *Degradation of soil fertility following cycles of cotton-cereal cultivation in Mali, West Africa: A first approximation to the problem*. Soil & Tillage Research, Vol. 106, pp. 254-262, 2010

controles más laxos en relación con las divisas extranjeras, incrementos de las tasas de interés a niveles reales, eliminación de medidas proteccionistas, fuerte control del crédito y un incremento de los precios del productor de productos agrícolas.

- Los países desarrollados, tomaron ventaja de la necesidad de ayuda financiera (real o generada por las propias características del sistema) para convertirse además en destinatarios de esos fondos de ayuda recibidos por los países en vías de desarrollo. Es decir, lo que prestaban por un lado, lo recibían en su función de nuevos proveedores de insumos clave en los proyectos desarrollados a través de las instituciones de BW, generando **nuevas dependencias** a las ya existentes. En 1981 por ejemplo, más del 70% de las donaciones y de los préstamos de EUA e Inglaterra estaban vinculados, es decir que esos porcentajes volvían a las arcas de las compañías multinacionales de los países acreedores a través de compras gubernamentales de los países deudores.
- En términos de producción algodonera en los países africanos, lo antedicho significaba el **desmantelamiento de las empresas paraestatales y de toda su estructura de soporte al algodón, privatizándolas**. Además, la eliminación de todo tipo de subsidios y créditos, la eliminación de la intervención estatal en la determinación de precios y el desarrollo de mercados competitivos de entrada (agroquímicos, créditos) y de salida. En definitiva el libre acceso de capitales privados, o la integración de las economías al mercado mundial en palabras del Banco Mundial. Aquellos países que no accedían a la presión ejercida a través de estas condicionalidades, y por tanto mantenían modelos de desarrollo con alta influencia estatal, fueron perdiendo paulatinamente las ayudas de los países donantes.
- Todo este paquete de medidas, con la consecuente eliminación del soporte de las empresas paraestatales, supuso el **repentino incremento de los costos de producción para los agricultores algodoneros a costes prohibitivos**, bajando la productividad y por ende sus ingresos inmediatamente. Los granjeros, a fin de recuperar la merma en sus ingresos, optaron por la **abrupta expansión en las áreas cultivadas dedicadas al algodón, a través de la deforestación y la utilización de tierras marginales** de baja productividad, y la disminución de los períodos de reposo, generando un fuerte impacto ambiental y económico, con la consecuente baja en los rendimientos, el agotamiento del suelo y la pérdida de nutrientes. En Mali por ejemplo, las tierras bajo cultivo de algodón entre las décadas del '60 y del '80, pasaron de unas 40.000 hectáreas a poco más de 100.000. A partir de las reformas de ajuste estructural, alcanzarían las 200.000 en 1990, y ya para el año 2000 en torno a las 500.000 hectáreas.
- Como hemos visto, uno de los grandes problemas está en los supuestos del modelo teórico. Se asume que los consumidores y productores privados son maximizadores de utilidades y, si las señales del mercado son correctas, aquellos responderán variando su comportamiento en la búsqueda de las alternativas más rentables. El Estado se asume ineficiente en el plano económico, y como herramienta de los políticos para perpetrarse en el poder. Por lo tanto un mercado regulado por el Estado, como el del algodón en los países africanos, genera fuertes interferencias en las señales, y de esa forma los capitales privados no pueden producir de forma eficiente. En definitiva, **se presenta un paquete de medidas enlatadas, totalmente estandarizadas, sin tener en cuenta en ninguna medida las distintas realidades locales**, formas alternativas de organización social o aspectos culturales.

i) Introducción: El GATT

Terminada la Segunda Guerra Mundial, se intentó crear una organización que estuviese a cargo de los aspectos comerciales de la cooperación económica que llevarían a cabo las instituciones de Bretton Woods recientemente creadas. Las funciones de la ITO (International Trade Organization), tal era el nombre de esa organización, irían más allá de los aspectos estrictamente comerciales. El borrador incluía desde reglas de empleo y acuerdos sobre commodities, hasta asuntos relacionados con prácticas restrictivas en los negocios, inversión internacional y servicios. Sin embargo, el miedo a la pérdida de soberanía haría que esta organización nunca viese la luz, siendo imposible lograr su ratificación en las legislaturas nacionales, y teniendo su oposición más seria en el congreso de Estados Unidos, uno de los grandes impulsores de esta organización⁵².

En paralelo, algunos países venían discutiendo temas comerciales con el fin de regular y reducir las tarifas aduaneras⁵³. Así fue como en 1947 se creó el GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), entrando en vigor al año siguiente. La mayoría de sus artículos eran autorizaciones para imponer un rango de restricciones comerciales, pero siempre dentro de los límites del mismo acuerdo. Desde su creación y hasta mediados de los '90 la media de las tarifas en bienes manufacturados cayó del 40% al 5% aproximadamente, mientras que para ese mismo período el comercio se multiplicó por cuatro⁵⁴. Así, durante casi 50 años este expediente temporal reguló los intercambios comerciales.

ii) La OMC

a. La ronda de Uruguay y la creación de la OMC.

La octava Ronda del GATT, conocida como la Ronda de Uruguay⁵⁵, marcó el inicio de una nueva etapa en el comercio internacional. El objetivo era extender el sistema de comercio hasta arribar a un paquete que contuviese casi todo el rango de temas comerciales existentes. Se incluían así nuevas áreas, principalmente servicios y propiedad intelectual, y se apuntaba a reformar el comercio en sectores muy sensibles como el textil y el agrícola⁵⁶. El acta final de la Ronda establecía la creación de la OMC, que entraba oficialmente en funciones a partir del 1º de enero de 1995, y que tenía como fin supervisar y liberalizar el comercio internacional, reemplazando al GATT. Este último no desaparecía, sino que pasaba a ser uno de los tantos componentes de la nueva organización.

⁵² WTO - http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm

⁵³ En diciembre de 1945, 15 países negociaban con el fin de darle un estímulo temprano a la liberalización comercial y empezar a corregir el legado de las medidas proteccionistas que permanecían desde principios del '30.

⁵⁴ Daly, Herman; Goodland, Robert. *An ecological-economic assessment of deregulation of international commerce under GATT*. Ecological Economics, Vol. 9, pp. 73-92, 1994.

⁵⁵ La primera conferencia ministerial de la Ronda se llevaría a cabo en Punta del Este, Uruguay, en 1986. La Ronda concluiría en Marrakech, Marruecos, en 1994.

⁵⁶ La Agenda original al comienzo de la Ronda en 1986 contenía 15 tópicos a discutir: barreras no tarifarias, productos de recursos naturales, textil y ropa, agricultura, productos tropicales, revisión de todos los artículos del GATT, códigos de la Ronda de Tokio, reglas anti-dumping, subsidios, propiedad intelectual, medidas en torno a la inversión, regulación de las disputas comerciales dentro de la OMC, el sistema del GATT, y finalmente servicios.

b. *El Acuerdo sobre Agricultura y las “Cajas” de subsidios agrícolas*

La reforma del sector agrícola a la que hacíamos referencia, se vería materializada dentro de la OMC a través de uno de los tantos acuerdos que tuvieron lugar durante la Ronda de Uruguay: el Acuerdo sobre Agricultura (*AoA, Agreement on Agriculture*). El mismo entraría en vigor en el mismo momento que la OMC y, de esta forma, todos los productos agrícolas fueron puestos bajo la órbita del comercio multilateral de la OMC dentro de este tratado. El AoA cuenta con tres pilares fundamentales a reformar:

1) Acceso a los Mercados (Art. 4 y 5, y Anexo 5)

- a. Todos los países debían convertir sus barreras no tarifarias en simples tarifas (proceso conocido como tarificación)
- b. Debían establecerse límites a todas las tarifas, y los países debían cumplir con estos límites:
 - i. Países desarrollados: reducción de sus tarifas 36% en promedio (con un mínimo de 15% para cada producto), en un período de 6 años.
 - ii. Países en desarrollo: reducción de un 24% en promedio (10% de mínimo para cada producto) en un período de 10 años.

2) Competencia en la exportación (Art. 8, 9, 10 y 11)

- a. Para los países desarrollados, el valor y el volumen de los subsidios a la exportación debían reducirse en 36% y 24% respectivamente, tomando como período base 1986-1990, en un lapso de 6 años
- b. Para los países en desarrollo, el valor y el volumen de los subsidios a la exportación debían reducirse en 24% y 10% respectivamente, tomando como período base 1986-1990, en un lapso de 10 años.

3) Apoyo doméstico (Art. 6 y anexos 2, 3 y 4).

Históricamente las negociaciones de comercio internacional habían dejado fuera de sus propios límites las normativas domésticas pero, paradójicamente como se podrá comprobar más adelante, la insistencia de Estados Unidos y los *Cairns Groups*⁵⁷, hizo que se incluyesen este tipo de normativas en las negociaciones de la Ronda de Uruguay, aduciendo que eran las principales causantes de distorsiones relativas a la producción y al comercio agrícola⁵⁸. De esta manera, toda forma de apoyo doméstico quedaba sujeta a regulación. Inicialmente hubo una clasificación dentro de dos “Cajas”, una con subsidios domésticos que distorsionaban los mercados y los precios internacionales (Caja Ámbar), y otra con subsidios que no lo hacían (Verde), pero la UE y otros países desarrollados argumentaron que las reducciones repentinas a las que se someterían los subsidios de la caja Ámbar tendrían un impacto muy fuerte en sus productores, y propusieron la creación de una tercera caja (Azul), con el supuesto fin de amortiguar esos impactos. Finalmente las cajas quedaron clasificadas de la siguiente forma:

- a. **Ámbar:** todos los subsidios domésticos que distorsionan los precios y el mercado. Los subsidios en esta caja son expresados como “Medidas totales agregadas de

⁵⁷ Coalición de países exportadores de productos agrícolas, conformada en ese momento por: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malaysia, Nueva Zelanda, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

⁵⁸ Thompson, Robert L. *The US Farm Bill and the Doha Negotiations: On Parallel Tracks or a Collision Course?* International Food and Agricultural Trade Policy Council. 2005

apoyo" (*Total AMS, Total Aggregate Measurement of Support*). Solamente los subsidios clasificados en esta caja están sujetos a reducciones, a saber:

- i. Para países desarrollados, una reducción del 20% del total de AMS (Aggregate Measurement of Support, esto es la propia Caja Ámbar) durante un período de 6 años comenzando en 1995, y tomando como período base 1986-1988
 - ii. Para países en desarrollo, una reducción del 13% del total de AMS durante un período de 10 años comenzando en 1995, y tomando como período base 1986-1988
- b. **Azul:** subsidios asociados a cantidad de animales o de hectáreas, pero bajo esquemas que también limitan la producción imponiendo cuotas de producción o requiriendo a los granjeros que dejen de lado una cantidad de hectáreas de tierra sin cultivar. Éstas son vistas por la OMC como "parcialmente desacopladas" de la producción y no están sujetas a reducciones.
- c. **Verde:** subsidios que no distorsionan, o que causan una distorsión mínima, y que no están sujetos a ningún tipo de reducción de la OMC. Para UE y EUA uno de los subsidios más importantes correspondientes a esta caja son los pagos directos desacoplados a los productores. Ese apoyo no debe estar relacionado a los niveles de producción actual, o a los precios. Ninguna condición de producción debe ser requerida para recibir esos subsidios.

Asimismo, todos los recortes de acuerdo a esta clasificación de cajas, tenían ciertas exenciones:

- La primera está contenida en la propia Caja Azul. Si los subsidios están solo parcialmente vinculados a la producción, entonces quedan exentos (Art. 6.5)
- La segunda exención es el nivel de "de minimis" de apoyo (Art. 6.4).
 - Para los países desarrollados: Si el valor agregado anual del apoyo a un producto específico no excede el 5% del valor total de la producción de ese producto para ese mismo período, entonces esos apoyos están exentos. También exime apoyos domésticos no específicos para ese producto, como subsidios a los insumos, si su valor anualizado (el del apoyo) no excede el 5% del total de la producción agrícola total para ese mismo período.
 - Para los países en desarrollo se aplica de la misma forma, pero tomando como porcentual máximo el 10% para los ambos casos.
- La tercera exención (art. 6.2) tiene que ver con propósitos de desarrollo en países en vías de desarrollo. Estas son medidas de asistencia, tanto directas como indirectas, diseñadas para fortalecer el desarrollo agrícola y rural.
- La cuarta exención (anexo 2) está contenida en la propia Caja Verde. Esto permite subsidios que se considera que no tienen, o tienen un mínimo efecto distorsivo.

c. Algunas críticas al AoA

No solamente los países desarrollados proveen altos subsidios a sus productos agrícolas, sino que también protegen productos clave mediante altas tarifas. Esto fue posible gracias a la manipulación de tarifas hecha por los países desarrollados bajo la Ronda de Uruguay. Tal como hemos visto, en la mayoría de los casos el período tomado como base para las reducciones era 1986-1990. El inicio del período coincide con el comienzo de la Ronda de Uruguay, por lo tanto muchos países establecieron a lo largo de las negociaciones unas tarifas mucho más altas de lo normal logrando, de esta forma, implementar los compromisos de la reducción de tarifas sin

experimentar realmente ninguna pérdida de protección de sus productos domésticos. Por ejemplo, las tarifaciones para el año 2000 de la UE eran casi dos tercios más altas, y para EUA más de tres cuartos más altas, que aquellas de los períodos 1989-1993. Lo que es más, como los países tenían la posibilidad de reducciones agregadas, es decir dentro de un rango de productos, pudieron elegir aquellos productos menos sensibles al mercado internacional mientras mantenían altas tarifas en los que consideraban clave. Mientras tanto, los países menos adelantados (PMA) comenzaban un proceso de apertura de sus mercados, consistentemente con los compromisos asumidos en la Ronda de Uruguay.

Otro punto de especial interés en torno a la producción algodonera, es que el AoA no hace un reconocimiento de las diferencias de los sistemas agrícolas entre los Países en desarrollo y los desarrollados. No se toma en cuenta el impacto que supone la actividad agrícola en muchos países en desarrollo o la dependencia en distintos sub-sectores de commodities, como puede ser el algodón en los países del África central y occidental. No se tiene en cuenta el impacto de la actividad en el PIB, o la dependencia de gran parte de la población en la agricultura o la contribución que genera en divisa extranjera mediante exportaciones. Falla en no discriminar las diferentes necesidades de los distintos países en desarrollo y no prevé ningún tipo de garantías en cuanto a la seguridad alimentaria. Como podemos ver en el *Cuadro 4*, se pueden diferenciar claramente algunas de las características más importantes entre un tipo de agricultura y otro. El AoA simplemente otorga más tiempo para la aplicación de las medidas. Esto, como veremos más adelante, tuvo y tiene especial impacto en los países productores de algodón

Cuadro 2: Algunas diferencias clave entre la agricultura en países desarrollados y en países en desarrollo

Parámetros	Países desarrollados	Países en desarrollo
Tipo de Agricultura	Comercial/ Orientada a la exportación	Subsistencia
Porcentaje del PIB	3%	26%
Contribución a divisas extranjeras	8,30%	27%
Población dedicada a la agricultura	4%	70%
Orientación al mercado	Fuerte	Débil
Capacidad administrativa	Alta	Baja

Fuente: Green, D. and Priyadarshi, S. (2001) Proposal for a 'Development Box' in the WTO Agreement on Agriculture, CAFOD and South Centre.

Todo lo antedicho, propició la posibilidad de que los países desarrollados no hiciesen reducciones reales de sus subsidios. Desde los '90 los países desarrollados han evitado hacer las reducciones comprometidas mediante distintos malabarismos. La UE constantemente ha movido los subsidios entre las cajas, reclasificándolos para no tener que reducirlos. El resultado neto de transferir los subsidios a las diferentes cajas es que entre 1999 y 2001, los

apoyos en los países desarrollados fueron 9% más altos en términos nominales que durante 1986-1988.

Desafortunadamente, dadas las complejidades administrativas y el hecho de que unos pocos países en desarrollo tienen los recursos financieros para proveer grandes subsidios, son los productores de los países desarrollados quienes ganan más con la forma de clasificación de las cajas y sus exenciones.

El último punto clave del AoA es la Clausula de Paz. La misma establece que, si bien se crea un tribunal en la OMC para resolver todo tipo de disputas comerciales, y esto incluía claramente las disputas al respecto de los productos agrícolas, si un país cumplía con la legislación del AoA, entonces quedaba exento de ser denunciado por otro país miembro al respecto de sus subsidios agrícolas. Esto tendrá especial interés en el caso de Brasil presentando en la OMC versus los subsidios al algodón de los Estados Unidos, como podrá comprobarse en el capítulo siguiente.

La consecuencia más importante que lograron los países desarrollados al no realizar ningún tipo de reducción en sus subsidios agrícolas, gracias a las fallas del AoA, fue permitirles comerciar sus commodities bajo situación de **dumping**. Esto es la venta de un producto por parte de un exportador en terceros países, a un precio de venta inferior que al costo de producción que afronta ese país exportador. Está generalmente aceptado que hoy día casi todos los commodities exportados por EUA y la UE envuelven algún nivel de dumping. En el período 1995-2004 Estados Unidos ha comercializado en mercados extranjeros maíz por valores que fluctúan entre un 5% y un 35% por debajo de sus costos de producción (*CdP*), **algodón entre un 20% y un 55% por debajo de sus CdP**, trigo entre un 20% y un 35% por debajo de sus CdP, arroz entre un 15% y un 20% por debajo, soja entre un 8% y un 30% por debajo. En Europa, para el mismo período, la situación no ha sido muy distinta, ya que ha logrado comercializar su trigo entre un 30% y un 35% por debajo de sus CdP, azúcar entre un 60% y un 75% por debajo de sus CdP, leche desnatada en polvo alrededor de un 50% por debajo de sus CdP. Tal como veremos más adelante, esto ha tenido efectos muy profundos en las economías africanas dependientes del algodón. A nivel general, podemos destacar los efectos más importantes del dumping:

- a. Deprime los precios mundiales.
- b. Desplaza las exportaciones de los países en desarrollo de sus mercados de destino.
- c. Deteriora la producción doméstica en los países en desarrollo ya que los productores en los mercados receptores son incapaces de competir contra estas importaciones de precios deprimidos, privándoles de su medio de subsistencia.

iii) Las fuertes presiones de las corporaciones multinacionales en torno al comercio internacional: desde la creación de la OMC a la Ronda de Doha para el desarrollo.

“Persiguiendo las metas de crecimiento sostenible y desarrollo para el bien común, prevemos un mundo en donde el comercio fluya libremente. Para alcanzar este objetivo, renovamos nuestro compromiso de:

- *Un sistema justo, equitativo y más abierto*
- *Progresiva liberalización y eliminación de las barreras tarifarias y no tarifarias para el comercio de bienes*
- *Progresiva liberalización de comercio en servicios*
- *Rechazo de toda forma de proteccionismo*
- *Eliminación de tratos discriminatorios en el comercio internacional*

- *El máximo nivel posible de transparencia*⁵⁹

La presión de las corporaciones multinacionales siempre estuvo y estaría presente en torno a las decisiones comerciales internacionales. La propia creación de la OMC, con su claro objetivo de liberalizar los mercados, fue una apuesta de las corporaciones multinacionales direccionada a través de sus países de pertenencia. Esta presión comienza a vislumbrarse desde principios de la Ronda de Uruguay. En pleno auge del modelo de globalización neoliberal, las corporaciones logran expandir la Agenda de la Ronda en las completamente nuevas áreas de servicios⁶⁰, derechos de propiedad intelectual⁶¹ y medidas de inversión relacionadas al comercio⁶². En palabras del ex director de la división servicios de la OMC, David Hartridge: “Sin la enorme presión generada por el sector de servicios financieros de Estados Unidos, en especial American Express y Citicorp, no habría habido un acuerdo de servicios” (Hartridge, 1997)⁶³

A lo largo de la Ronda de Uruguay, los países desarrollados intentaron imponer la regulación de las inversiones mediante el acuerdo de TRIMs (*Trade-related investment measures*). Sin embargo en repetidas oportunidades esta iniciativa encontraría un amplio rechazo de los países en desarrollo. Con la OMC recientemente creada, la Comisión Europea seguiría realizando consultas a fin de lograr impulsar este acuerdo, y la presión se incrementaría aún más durante la preparación de lo que sería la primera conferencia ministerial de la OMC en Singapur en 1996. Ya durante la conferencia no solamente este tema sería incluido en la Agenda sino que, una vez más bajo las presiones de las corporaciones multinacionales, otros tres temas se agregarían, completando así las cuatro controvertidas áreas conocidas como **Temas de Singapur** (*Singapore Issues*): Inversión, Políticas de Competencia, Compras Gubernamentales y Facilitación Comercial. Solamente éste último tema tiene un eje comercial, pero los restantes no son cuestiones comerciales y por tanto no tiene ningún objeto que sean tratados dentro de la OMC.

Prominentes países en desarrollo, entre ellos India, Indonesia y Malasia, se opusieron a tratar estos temas, aduciendo que aún tenían como prioridad la implementación de los acuerdos de la Ronda de Uruguay, no teniendo el tiempo ni los recursos humanos suficientes para trabajar en nuevos compromisos, sin aún siquiera comprender plenamente lo que significaban los compromisos ya adquiridos. A pesar de la presentación de un documento formal por parte de los países en desarrollo en el que se negaban a discutir nuevos asuntos, los Temas de Singapur fueron puestos en la agenda de la conferencia ministerial por el Director General de la OMC, sugiriendo que incluso si no había consenso en tratar estos temas, aún así habría ministros que querrían discutirlos.

Un selecto grupo de 30 miembros fue elegido para discutir el borrador de la declaración que incluía estos temas y, el último día de la conferencia, el resto de los países fue persuadido de firmar la declaración sin ningún tipo de cambio. Hubo muchas quejas por la falta de transparencia del proceso. En la declaración se establecían tres nuevos grupos de trabajo para comenzar a estudiar los temas de comercio e inversión, comercio y políticas de competencia y transparencia en las compras gubernamentales⁶⁴, sin ningún tipo de resolución, pero ya dentro del ámbito de la OMC.

⁵⁹ WTO. *Singapore Ministerial Declaration*, WT/MIN(96)/DEC. Diciembre, 1996

⁶⁰ General Agreement on Trade and Services (GATS)

⁶¹ Trade-related aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)

⁶² Trade-related investment measures (TRIMs)

⁶³ ActionAid International. *Divide and Rule: The EU and US response to developing country alliances at the WTO*. 2004

⁶⁴ Khor, Martin. *The “Singapore Issues” in the WTO: Implications and recent developments*. Third World Network. Noviembre, 2004.

Al frente de esta campaña se encontraba la ICC (*International Chamber of Commerce*), la cual tiene el especial privilegio de reunirse con los anfitriones del G8 anualmente, tal como han hecho en mayo de 2003, cuando llevarían, previamente a la reunión del G8 en Evian, un documento pidiendo la expansión de la agenda de la OMC en las nuevas áreas de Inversión, compras gubernamentales, y facilitación comercial⁶⁵, aún bajo estudio. Otros grandes grupos internacionales de comercio como *The Business and Industry Advisor to the OECD*, que junta grupos clave como el conglomerado de negocios japonés *Nippon Keidanren*, el *Canadian Council for International Business*, la *Confederation for British Industry*, y la *Federation of Korean Industries*, también llamaron a las negociaciones de tres de los cuatro Temas de Singapur. El *Transatlantic Business Dialogue*, un cuerpo de las compañías más importantes entre EUA y la Unión Europea que busca hacer esfuerzos para liberalizar aún más el comercio, también apoyaba las negociaciones en los tres ejes de Inversión, Compras Gubernamentales y Facilitación Comercial⁶⁶

En definitiva, el problema se reduce a la falta de transparencia y democracia en las decisiones tomadas dentro de la OMC. Tal como destaca Antoni Verger i Planells⁶⁷, el poder dentro de la OMC se puede caracterizar en cuatro ámbitos diferentes:

- **Toma de decisiones.** Los clásicos mecanismos que se enmarcan en esta cara del poder para lograr sus objetivos son la corrupción, el chantaje, la amenaza y la compra de voluntades
- **Configuración de preferencias e intereses.** Aquí se utiliza la persuasión
- **Establecimiento de la agenda.** Con gran influencia de las corporaciones multinacionales
- **Establecimiento de las reglas de juego.** Quien participa en el juego, cuáles son los objetivos, qué roles se deben asumir, etc.

Estas presiones tendrán un impacto y un desenlace inédito en la conferencia ministerial del 2003 llevada a cabo en Cancún, tanto sobre todo el eje de temas comerciales, como en el reclamo sectorial de los países africanos productores de algodón.

iv) Ronda de Doha para el Desarrollo

Tras el fracaso de los países desarrollados por discutir los Temas de Singapur en Seattle (1999) aún se incrementó la presión en la que sería la tercera conferencia ministerial de la OMC en Doha (2001), y que daría comienzo a la única Ronda Comercial (La Ronda de Doha para el Desarrollo) comenzada hace casi diez años y aún sin un horizonte claro de acuerdo a la vista. Los países en desarrollo sostenían que la prioridad debería estar dirigida a corregir los desequilibrios existentes, más que en embarcarse en el establecimiento de nuevas reglas que harían ese desequilibrio aún peor. El intento de los países desarrollados fue fuertemente resistido por la mayoría de los países en desarrollo (centralmente de Asia, África, el Caribe y América Central, así como los PMA - Países Menos Adelantados), los cuales argumentaban que: (a) no estaban aún listos para entrar en nuevas negociaciones o considerar nuevos acuerdos sobre estos temas; (b) no entendían adecuadamente las implicancias de los temas propuestos y, (c) desde la limitada comprensión que tenían, estaban preocupados de que

⁶⁵ ActionAid International. *Divide and Rule: The EU and US response to developing country alliances at the WTO*. 2004

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Verger i Planells, Antoni. *Cambiando las reglas de juego en la OMC: el caso de las negociaciones de servicios en la ministerial de Hong Kong*. Seminari d'Anàlisi de Polítiques Socials (Universitat Autònoma de Barcelona), 2006.

estos nuevos acuerdos o reglas en estas áreas, agregasen aún obligaciones más pesadas a las ya pesadas obligaciones que tenían y que esto restringiría aún más sus opciones de políticas de desarrollo y limitaría e incluso podría reducir sus perspectivas de desarrollo. Proponían que los nuevos asuntos entonces siguiesen bajo estudio pero no que se acuerde ningún estado de negociación de los mismos, ya que esto simplemente implicaría acordar nuevos acuerdos o reglas⁶⁸

Una vez más, los mecanismos de presión enumerados más arriba fueron utilizados para que el texto de la declaración no fuese redactado por consenso, arribando a un texto que no representaba todas las posiciones existentes. Otra vez los *Green Rooms* (reuniones de selectos países con el fin de definir la Agenda) funcionaron selectivamente, y la presión rindió sus beneficios. Se “acordó” que los Temas de Singapur serían tratados luego de la reunión ministerial de Cancún en 2003: “...we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session on modalities of negotiations.” Por consiguiente, las negociaciones debían comenzar, y solamente las modalidades de esa negociación necesitaban ser acordadas. Sin embargo el presidente de la Conferencia aclararía más tarde que la decisión sobre la propia negociación sobre los Temas de Singapur aún debía ser tomada por consenso antes de avanzar en una negociación, y esto protegía momentáneamente las posiciones de los países en desarrollo.⁶⁹

v) Conferencia Ministerial de Cancún 2003, el papel del G-20 y el caso insignia de los productores de algodón africanos. Una conferencia sin acuerdos y la sensación de colapso.

La quinta conferencia ministerial de la OMC en Cancún (2003) no solo trajo una nueva fase en las relaciones comerciales internacionales, sino también un duro cuestionamiento a los intereses de los países desarrollados en torno a la OMC. En una situación de confrontación, los países en desarrollo se agruparon para defender sus intereses comerciales en la OMC, mientras repetidos intentos por parte de los países más ricos intentaban forzarlos a seguir una agenda que no incluía los intereses de los países en desarrollo. Esto llevó finalmente a una situación inédita. Una conferencia ministerial terminaba sin ningún tipo de acuerdo. Había una sensación de colapso.

Los procedimientos básicos que aseguran la participación de todos los miembros de la organización fueron nuevamente dejados de lado, mediante reuniones “mini-ministeriales” llevadas a cabo por un grupo exclusivo de 20 a 30 países que intentaban imponer la Agenda de la conferencia. Salteando los procesos de aprobación, se llegó a un borrador que fue condenado por los países en desarrollo por fracasar en reflejar sus propuestas conjuntamente con la de los países desarrollados. Extrañamente solo reflejaba las posturas de EUA y la UE en temas clave cómo agricultura, NAMA (Non-Agricultural Market Access, todo aquello no comprendido en el Agreement on Agriculture) y los Temas de Singapur.

Hubo entonces una emergencia de fuertes grupos de países en desarrollo, tanto por la postura de los países desarrollados, como por sus propios intereses. Sin dudas el grupo que mayor

⁶⁸ Khor, Martin. *The “Singapore Issues” in the WTO: Implications and recent developments*. Third World Network. Noviembre, 2004.

⁶⁹ *Ibíd.*

influencia tuvo en esta conferencia ministerial fue el grupo del G20⁷⁰, ya que aglutinaba a los países en desarrollo más importantes, centrados alrededor de Brasil, India, China y Sudáfrica, en franca oposición con la propuesta conjunta de agricultura presentada a la OMC por EUA y la UE. Además, otros importantes grupos de presión de países en desarrollo se crearon para defender propuestas conjuntas: Alianza del G33⁷¹, la Alianza del G90⁷², grupos *ad hoc*⁷³ y, finalmente lo que dio en llamarse el *Cotton Club* (Mali, Chad, B. Faso y Benín), con su campaña para eliminar los subsidios de EUA y la UE al algodón, responsables de debilitar la supervivencia de millones de agricultores de algodón en el África central y occidental, reclamo de gran impacto político dentro de la conferencia.

Dentro de este contexto de negociación, el G-20 tuvo un rol protagónico, y estuvo concentrado desde un principio en los temas agrícolas, que identificaban como la piedra angular de la Ronda de Doha. Desde el principio comunicaron que el borrador de la conferencia fracasaba en no representar todas las posturas, y llamaban a los países más poderosos para que tuviesen una gran contribución, dado que eran *“fundamentalmente los responsables de las distorsiones en la producción agrícola y en el comercio”*. El grupo lanzó su propuesta marco alternativa para la sección agrícola del Texto Ministerial, demandando la eliminación de los subsidios de exportación, reducciones en los apoyos domésticos, reglas más ajustadas en los créditos a la exportación y acceso mayor a los mercados de los países desarrollados. Claramente, los pedidos para la eliminación de los subsidios al algodón estaban incluidos en este tipo de propuestas, pero nuevamente el segundo borrador de la Agenda seguía sin representar las distintas posturas.

El duro lenguaje de un representante indio refleja el clima general que reinaba entre los países en desarrollo: *“Mr. Chairman, we have to express our disappointment that the revised text brought out by you has arbitrarily disregarded views and concerns expressed by us. We have so far constructively engaged in the entire post-Doha process in the hope that this is a development round. We wonder now whether development here refers to only further development of the developed countries.”*

Las reglas de la OMC indican “un miembro, un voto”. Esto hace pensar en una organización multilateral “democrática”. Pero radica en un sistema de decisión en el cual existe el

⁷⁰ Mientras los miembros del G-20 han ido variando desde su fundación, a Junio de 2004 comprendía un grupo de 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Venezuela y Zimbabue.

⁷¹ La Alianza para productos especiales y Mecanismos de Garantías especiales dirigidos a defender la seguridad alimentaria y la vida rural en los países en desarrollo frente al reto de la liberalización de las importaciones impuestas bajo el *Acuerdo de Agricultura de la OMC*, estaba formado por: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Botswana, Cuba, Dominica, República Dominicana, Grenada, Guyana, Haití, Honduras, Indonesia, Jamaica, Kenia, Mauritania, Mongolia, Montserrat, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Panamá, Filipinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Saint Vincent y Grenadines, Surinam, Tanzania, Trinidad y Tobago, Turquía, Uganda, Venezuela, Zambia y Zimbabue.

⁷² Compartían las mismas vulnerabilidades de cara a la globalización que los otros grupos, pero no se focalizaban exclusivamente en aspectos agrícolas, sino que presentaron posiciones conjuntas sobre un amplio abanico de temas dentro de la OMC. Existe un debate acerca de la exacta composición del G90. En su formación original, comprendía la alianza entre la Unión Africana, los Países Menos Adelantados (*PMA*, o *LDC* en inglés) y los estados de África, el Caribe y el Pacífico. Al existir una superposición de acuerdo a la pertenencia a distintos bloques, no son 90 países realmente (que sería la suma de los componentes de cada bloque), sino 60 miembros de la OMC: Angola, Antigua y Barbuda, Bangladesh, Barbados, Belice, Benín, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Republica Centro Africana, Chad, Congo, Costa de Marfil, Cuba, Djibouti, Dominica, República Dominicana, Egipto, Fiji, Gabón, Gambia, Ghana, Grenada, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Haití, Jamaica, Kenia, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maldivas, Mali, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Níger, Nigeria, Papúa Nueva Guinea, Ruanda, Saint Kitts and Nevis, Santa Lucía, Saint Vincent y Grenadines, Senegal, Sierra Leona, Islas Solomon, Sudáfrica, Surinam, Swazilandia, Tanzania, Togo, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabue.

⁷³ Distintas coaliciones alrededor de diversos temas comerciales, pero especialmente alrededor de los “Temas de Singapur” (inversiones, políticas de competencia, Compras gubernamentales y facilitación comercial)

“consenso pasivo”, esto es, si un miembro no demuestra estar a favor o en contra de una propuesta, se considera que apoya la propuesta, incluso si el representante de ese país no está presente en la reunión. De allí tantas disparidades y presiones de los países más avanzados, teniendo en cuenta el tamaño de las delegaciones de unos y otros países y sus presupuestos para hacer frente a las negociaciones. Muchos países, ni siquiera tienen representantes para defender sus intereses en las distintas reuniones que se llevan a cabo.

Según la ONG *ActionAid*, los métodos más usuales para presionar a los delegados, y que tuvieron lugar en la conferencia de Cancún, son:

- **Recortes en los presupuestos de ayuda**, o el bloqueo de préstamos esenciales y condonaciones de deuda (*debt relief*) que son cruciales para muchos de los países más pobre de la tierra
- **Pérdida de preferencias comerciales**, especialmente la cancelación de acceso preferencial para las exportaciones de productos clave (una herramienta que utilizan EUA y la UE como grandes mercados de acceso de productos)
- **Ataques personales**, presiones de los gobiernos para que despidan a determinado delegado de una comisión (aquel que causara problemas)

La amenaza se hizo explícita al final de la conferencia ministerial cuando el senador norteamericano Chuck Grassley afirmó: “*Let me be clear. I’ll use my position as chairman of the Senate Finance Committee, which has jurisdiction over international trade policy in the US Senate, to carefully scrutinize the positions taken by many WTO members during this ministerial. The United States evaluates potential partners for free trade agreements on an ongoing basis. I’ll take note of those nations that played a constructive role in Cancún, and those nations that didn’t.*” (Grassley 2003). La política era bien directa, si querían seguir negociando Acuerdos de Libre Comercio (*FTA, Free trade agreements*) con EUA, debían dejar de pertenecer al G-20. En este sentido, países de Sudamérica como Guatemala, Perú, Ecuador, Colombia y Costa Rica dejaron el G-20 una vez finalizado Cancún en respuesta a las amenazas.

Particularmente para los países productores de algodón, los delegados estadounidenses recordaron a los países africanos la ventaja que podría suponer la extensión del *US African Growth and Opportunity Act (AGOA)*, un acta creada por Estados Unidos con el supuesto fin de financiar el desarrollo africano mediante ayudas y acuerdos de comercio bilateral. Cualquier postura en sintonía con el G-20 sería tomada como hostil hacia EUA, pudiendo perder las preferencias del AGOA. Claro está que entre las medidas más importantes que se buscaban a través de la AGOA, estaba la de liberalizar aún más las barreras comerciales africanas, incluyendo los mercados agrícolas y, por supuesto, el algodón.

La gran confrontación se encontraba, por un lado con el urgente pedido de los países en desarrollo para que los países desarrollados eliminasen los subsidios agrícolas que tantas distorsiones estaban causando en el mercado, y por otro la presión de los países desarrollados para conseguir ventajas en *NAMA* y acordar compromisos en torno a los Temas de Singapur. Las posturas intransigentes acabaron en un abrupto final de la conferencia, con el inédito resultado de terminar sin ningún tipo de acuerdo. El reclamo sectorial del algodón tomó, a partir de ese momento, un papel de bandera política para los países en desarrollo, en vista de la enorme injusticia que se estaba cometiendo con esos productores africanos.⁷⁴

⁷⁴ Manduna, Calvin. *A review of the results of the 6th WTO Hong Kong Ministerial Conference – considerations for African, Caribbean and Pacific countries*. TRALAC Working Paper, No 6, Junio, 2006

vi) Conferencia Ministerial de Hong Kong 2005. Incumplimiento de las decisiones de la OMC por parte de Estados Unidos.

Los constantes reclamos de muchos países en desarrollo para conseguir la eliminación de los subsidios agrícolas en los países desarrollados (principalmente las políticas agrarias de EUA y la UE) que distorsionaban fuertemente los mercados internacionales, afectando sobremanera a las economías más débiles, finalmente parecía cosechar sus frutos. En esta conferencia se llegaría a una serie de acuerdos concretos para eliminar muchos de los subsidios que tantas inequidades estaban causando.

Entre las decisiones más importantes, cabe destacar⁷⁵:

- Se acordaba eliminar, para fines del 2013, todo tipo de subsidio agrícola a la exportación y regular toda medida de exportación de efectos equivalentes. Los países en desarrollo habían propuesto que la fecha fuese 2010, teniendo en cuenta que en 2013 tendría lugar la reforma de la PAC (Política Agrícola Común) de la UE, y por tanto no sería una verdadera concesión en las negociaciones. Además, los subsidios a la exportación constituyen una parte muy pequeña dentro de los subsidios que reciben los sectores agrícolas en los países desarrollados (para la UE representa en torno al 4%).
- También se acordaba una estructura de reducción de apoyos domésticos en agricultura. Se clasificaban los países en tres grupos para fijar nuevos límites finales del Total de AMS (*Aggregate Measurement of Support*), y una reducción de tarifas para mejora de acceso a los mercados. La UE estaría en el primer grupo y por ende con mayores requerimientos de reducción, Japón y Estados Unidos en el grupo del medio, con medidas de reducción menores al grupo 1, y finalmente el tercer grupo con el resto de los países.
- Con respecto al algodón, se acordaba la eliminación total de los subsidios a la exportación de los países desarrollados para 2006. En la realidad para Estados Unidos esto no era más que el cumplimiento de la reciente resolución del cuerpo de apelaciones de la OMC con referencia al caso que presentara Brasil contra los subsidios al algodón de Estados Unidos.

Asimismo, al requerimiento de eliminar totalmente los subsidios a la exportación para el algodón, hubo un pedido para reducir los apoyos domésticos mediante fases, eliminándolos definitivamente para enero del 2009. Para mejorar aún más la situación, los países miembro debían proveer libre acceso (de cuotas e impuestos) a los mercados para las exportaciones de algodón de los Países Menos Adelantados (*PMA*) desde el período de implementación, y un fondo de emergencia para la asistencia técnica a favor de los productores y exportadores de algodón africano para apoyar el sector⁷⁶.

⁷⁵ WTO. *Doha work programme Ministerial Declaration (WT/MIN(05)/DEC)*. Sixth Session Hong Kong. Diciembre, 2005

⁷⁶ Manduna, Calvin. *A review of the results of the 6th WTO Hong Kong Ministerial Conference – considerations for African, Caribbean and Pacific countries*. TRALAC Working Paper, No 6, Junio, 2006

vii) Conclusiones capítulo 4

- La **OMC fue creada con el fin de liberalizar aún más los mercados**, permitiendo a las corporaciones multinacionales tener un margen de acción más amplio, legitimado institucionalmente. Por tanto, a partir de su creación en 1995, la liberalización de los mercados efectivamente se hizo más profunda, mediante distintos acuerdos que quedaron formalizados bajo el espectro de la OMC. Uno de esos acuerdos fue el AoA, que regulaba (y aún regula) todos los asuntos relacionados a los productos agrícolas.
- Fundamentalmente **el AoA falla en no reconocer diferencias entre los distintos sistemas agrícolas de los países en desarrollo y de los países desarrollados**, y por tanto no toma en cuenta el impacto que supone la actividad agrícola en unos y en otros, su peso relativo en la generación del PIB, la dependencia de la población de cada país en el sector o la contribución que genera en divisa extranjera. En este sentido, claro está, tampoco tiene ninguna definición en cuanto a la dependencia de determinadas regiones de ciertos sub-sectores, como puede ser el algodón para los países de las regiones de África central y occidental. El AoA simplemente establece distintos plazos temporales y distintas tasas de reducción a unos y a otros.
- El *Acuerdo sobre Agricultura*, entre otras cosas, establecía la regulación de los apoyos domésticos, algo que históricamente había quedado fuera de la regulación comercial internacional. **En términos teóricos, esto suponía un gran acierto** si pensamos en el futuro cercano que aguardaba a muchos países africanos y su lucha contra los subsidios domésticos al algodón. **En términos prácticos**, la regulación fue **un total fracaso**, porque los países desarrollados, especialmente Estados Unidos y la Unión Europea, presionaron hasta lograr una clasificación de esos subsidios que, como veríamos en el corto plazo, favorecería únicamente sus intereses, **permitiéndoles reclasificar constantemente sus subsidios internos, a fin de evitar cualquier tipo de reducción de sus apoyos al subsector algodonero**. Recordemos que se clasificaba en tres cajas de subsidios agrícolas. Caja Ámbar, incluía todos los subsidios que tenían efectos distorsivos en los mercados, y por ende estaba sujeta a reducciones. Caja Azul, incluía los subsidios parcialmente desacoplados de la producción, y por tanto no estaba sujeta a reducciones. Caja Verde, incluía subsidios sin efectos distorsivos, o con efectos muy pequeños, y no tenía ningún tipo de limitación por parte de la OMC. A partir de allí, **el resultado neto de transferir los subsidios entre las diferentes cajas fue que entre 1999 y 2001, los apoyos en los países desarrollados fueron 9% más altos en términos nominales que durante el período 1986-1988, deteriorando los precios internacionales y afectando a millones de granjeros en el África occidental y central**. Todo lo antedicho, posibilitó a los países desarrollados, principalmente Estados Unidos como veremos más adelante, la venta de su algodón a precios de dumping, con consecuencias devastadoras en las economías de los grandes productores algodoneros de África.
- El poder de los capitales privados no ha hecho sino crecer desde el advenimiento de la producción en serie, pero es a partir de las nuevas corrientes de globalización neoliberal que este poder logra un salto tanto cuantitativo como cualitativo, consolidándose de forma definitiva, hasta convertirse en uno de los grandes actores globales en la actualidad. **Los Estados pasan de ser actores directos en la definición de políticas comerciales internacionales, a principales operadores de los intereses de sus propias Corporaciones Multinacionales**, las cuales sustentan a su vez el PIB de cada economía, medida por excelencia de los fracasos o aciertos políticos, dentro del marco

teórico de este modelo de globalización neoliberal, de los sucesivos gobiernos. En la *Ronda de Doha para el Desarrollo*, la única ronda comercial abierta y aún en suspenso bajo auspicio de la OMC, los países desarrollados incluyen temas que resultan ajenos a los intereses de los países en desarrollo como servicios, derechos de propiedad intelectual o medidas de inversión relacionadas al comercio. Asimismo, también ejercen presión a través de los llamados *Temas de Singapur* (Inversión, Políticas de Competencia, Compras Gubernamentales y Facilitación Comercial). Básicamente **la pugna se encuentra en el interés de los países desarrollados en tratar NAMA (Non-agricultural market Access, todo aquello que no pertenece al sector agrícola) y Servicios, frente a los intereses de los países en desarrollo de negociar tanto la reducción de los subsidios agrícolas de los países desarrollados, como la baja de tarifas** (o eliminación para los PMA). Muchos países que luchan contra los subsidios, como las naciones africanas productoras de algodón, necesariamente tendrán que ceder frente a los temas incluidos casi por la fuerza en la OMC para ser escuchados en sus reclamos, y esto necesariamente traerá nuevas inequidades. En este sentido, determinados temas de la agenda parecen simples elementos de presión, como los *Temas de Singapur* que luego de Hong Kong fueron definitivamente dejados de lado por los países desarrollados, y no verdaderos objetivos a cumplir como NAMA y Servicios.

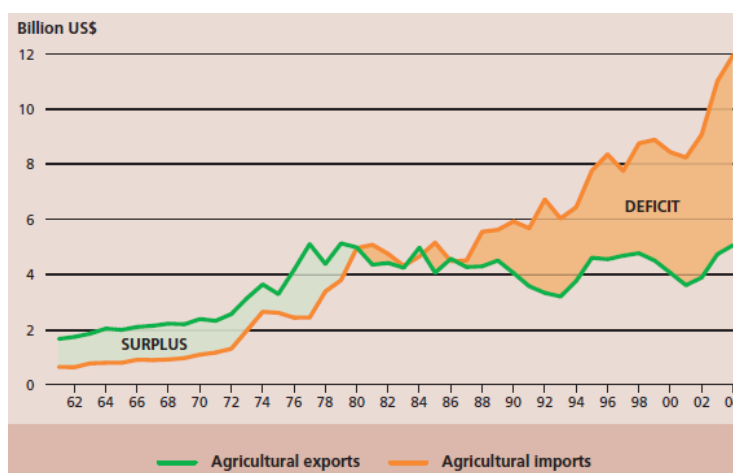
- **La conferencia ministerial de Hong Kong sin dudas marcará un hito** en cuanto a la **decisión** y puesta en marcha de unos plazos para la **eliminación total de los subsidios a la exportación agrícola para 2013**, y la aún más importante decisión para los países aldoneros de África, de la **eliminación total de los subsidios a ese cultivo** por parte de los países desarrollados para el año 2006. **El problema** será que, una vez llegados los plazos, **Estados Unidos no cumplirá** con este mandato de la OMC, postergando aún más una solución para las regiones africanas.

CAPÍTULO 5 - Dependencia actual de la región del África occidental del cultivo del comercio del algodón. Los subsidios de los países desarrollados, sus efectos distorsivos, y las consecuencias sociales y económicas en las economías africanas.

i) Un panorama actual del sector agrícola y del subsector del algodón. Las regiones de África occidental y central y su dependencia económica del cultivo.

En el continente africano, la agricultura representa cerca de un tercio del PIB y la mitad de las ganancias por exportación⁷⁷. Particularmente en la región del África Sub-sahariana cerca del 70% de la fuerza de trabajo está relacionada con la agricultura (Maxwell, 2001). Esto significa que cualquier cambio en las condiciones internacionales de los precios agrícolas impacta directamente en los ingresos de gran parte de la población de esta región, y por ende en sus condiciones de pobreza. Para el año 2001 el África sub-sahariana vio duplicarse el número de personas que vivía en absoluta pobreza en relación a 1981, llegando a los 316 millones (cerca del 47% de su población)⁷⁸. Mientras tanto, algunos cálculos (Nkamleu et al., 2003) indican que, en promedio, el factor total de productividad agrícola en 10 países de la región había decrecido entre 1972 y 1999 a un ritmo promedio del 0,2% anual, lo que ha generado, como se muestra en la *gráfica 5*, un déficit en la balanza comercial agrícola de los PMA (Países Menos Adelantados) desde 1984 hasta el 2004, y que sigue ampliando su brecha.

Gráfica 3: Balanza Comercial agrícola de los PMA (países menos adelantados)



Fuente: FAO (2008)

En este contexto, alrededor de 1,000 millones de personas en países en desarrollo alrededor del mundo están conectados directa o indirectamente con la producción y la comercialización de algodón⁷⁹, y por tanto dependen de este cultivo para su subsistencia. La producción de

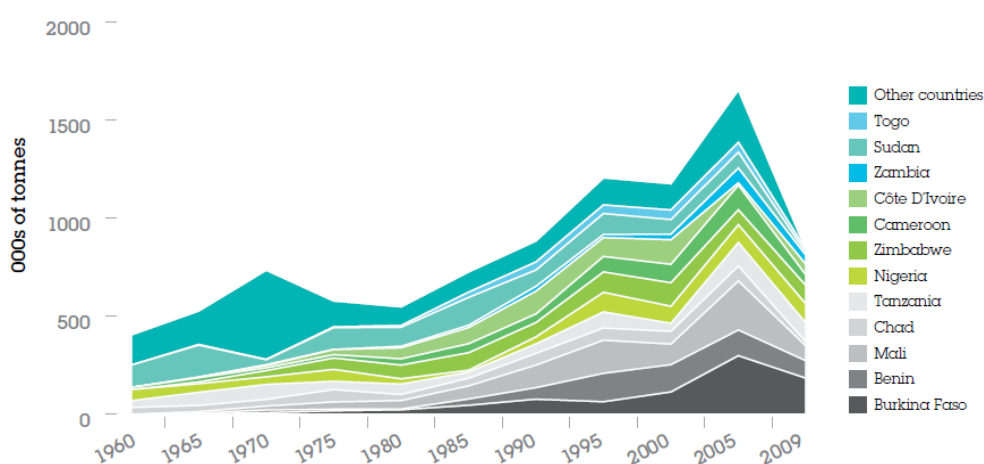
⁷⁷ Dorward, Andrew; Farrington, John; Deshingkar, Priya. *Making agricultural markets work for the poor*. Working Paper for the Renewable Natural Resources and Agriculture Team, DFID Policy Division. Septiembre, 2004.

⁷⁸ Ibid

⁷⁹ Townsend, Terry. Executive Director of the International Cotton Advisory Committee, at the conference on cotton and global trade negotiations, 2002

algodón mundial se ha incrementado 1,5 veces, pasando de 10 millones de toneladas en 1960 a casi 25 millones en 2010, fenómeno explicado mucho mejor por las mejoras de los rendimientos que por el área de tierra cultivada⁸⁰ (aunque este proceso como ya hemos visto en capítulos anteriores ha sido inverso en las regiones central y occidental de África). En promedio, los rendimientos mundiales se han cuadruplicado desde 1945, mientras que la tierra bajo cultivo ha visto un incremento de una tercera parte. Por otra parte, el algodón comprende solamente el 0,12% del comercio internacional de mercancías, representando una parte casi ínfima para los países desarrollados. Sin embargo, el algodón juega un papel central en las economías de África central y occidental en donde, según datos de *UNCTAD*, agrupa a 20 millones de agricultores, para los cuales el comportamiento del mercado del algodón repercute de forma directa en su nutrición, así como en el nivel de servicios básicos para sus familias, como educación y salud⁸¹. Además, el algodón representa la mayor fuente sectorial de sustento en Mali, Togo, B. Faso y Chad, cuatro de los países con mayores índices de pobreza del mundo, y que a su vez son los mayores productores de algodón de África (como puede verse en la *gráfica 6*), representando en conjunto el 3% de la producción mundial de ese cultivo, y el 8% de las exportaciones mundiales⁸².

Gráfica 4: Evolución en la producción de algodón en África 1960-2009



Fuente: USDA, ICAC (2010)

Para el año 2003 el algodón tenía, en promedio, una incidencia de entre el 5% y el 10% del PIB en B.Faso, Benin, Mali, Chad y Togo, y un impacto del 30% de las ganancias de exportación de aquellos países⁸³. Mali, por ejemplo, produjo en la temporada 2006/2007 el 18% del total de la región (*Baquedano et al., 2008*) y en la temporada anterior (2005/2006) las exportaciones de ese cultivo representaron para el país el 6% de su PIB y el 30% de sus exportaciones (*Baffes, 2007*)⁸⁴. Para Burkina Faso, llegó a significar hasta el 50% de sus ingresos de exportación (*USDA*

⁸⁰ Fairtrade Foundation. *The great cotton stitch-up*. Noviembre, 2010

⁸¹ Oxfam International. *Algodoneros castigados: El coste de las reformas del Banco Mundial en Malí*. Marzo, 2007

⁸² Oxfam America. *Impacts of Reductions in US Cotton Subsidies on West African Cotton Producers*. 2007

⁸³ WTO. *Negotiations on agriculture poverty reduction: sectoral INITIATIVE in favour of COTTON, Joint Proposal by Benin, Burkina Faso, Chad and Mali*. Committee on Agriculture Special Session (TN/AG/GEN/4). Mayo, 2003

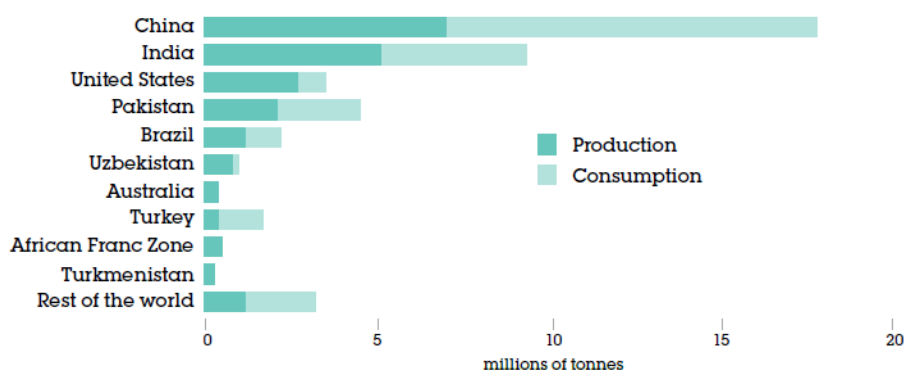
⁸⁴ Baquedano, Felix G.; Sanders, John H.; Vitale, Jeffrey. Increasing incomes of Malian cotton farmers: Is elimination of US subsidies the only solution? *Agricultural Systems*, Vol 103, pp. 418-432, 2010

FAS, 2005). Datos más recientes no cambian el panorama: para el año 2007, se estimaba que para los países de África central y occidental el cultivo representaba entre el 5% y el 9% del PIB y entre el 35% y 40% de los ingresos por exportación⁸⁵.

A principios del 2000, la región de África central y occidental tomada en su conjunto era la séptima productora global de algodón, detrás de China, Estados Unidos, India, Pakistán, Uzbekistán y la Unión Europea, y para ése mismo período era la segunda mayor exportadora (con un 15%, conjuntamente con Uzbekistán) a nivel mundial, detrás de Estados Unidos.

En la actualidad, si bien la importancia del cultivo en las regiones central y occidental de África permanece intacta, la tendencia de la baja de los precios internacionales del cultivo, relacionada como veremos más adelante con los subsidios de los países desarrollados, ha hecho que las regiones africanas a las que hacíamos referencia, quedasen rezagadas en la producción de algodón. Como podemos ver en la *gráfica 7*:

Gráfica 5: Mayores productores y consumidores de algodón en 2009



Fuente: USDA (2010)

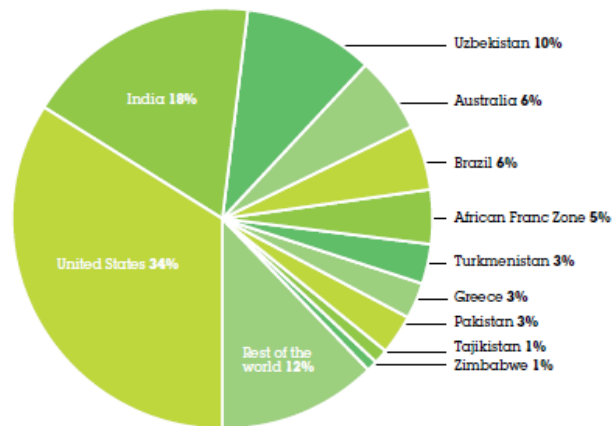
China se presenta como el mayor productor mundial (32,5%), pero también el mayor consumidor a nivel mundial, lo que hace que, finalmente, sea un importador neto, llevándose casi un 50% de las importaciones mundiales. Se estima que sus importaciones aún crezcan en un tercio para el corriente año 2011⁸⁶. Estados Unidos, siendo el tercer mayor productor detrás de India (y delante de Pakistán) es, por lejos, el mayor exportador del mundo, con un 34% del total (seguido de India con 18%)⁸⁷, y se espera que esta tendencia aún se incremente. Podemos ver que en este contexto la región francófona de África se encuentra en el séptimo lugar de producción mundial, pero casi sin consumo interno, por lo que casi todo lo que produce es con fines de exportación, siendo el sexto exportador mundial con el 5% del mercado (*gráfica 8*).

⁸⁵ UNCTAD Press. *El algodón y la OMC (UNCTAD/PRESS/IN/2007/022)*. Abril, 2007

⁸⁶ Fairtrade Foundation. *The great cotton stitch-up*. Noviembre, 2010

⁸⁷ *Ibíd.*

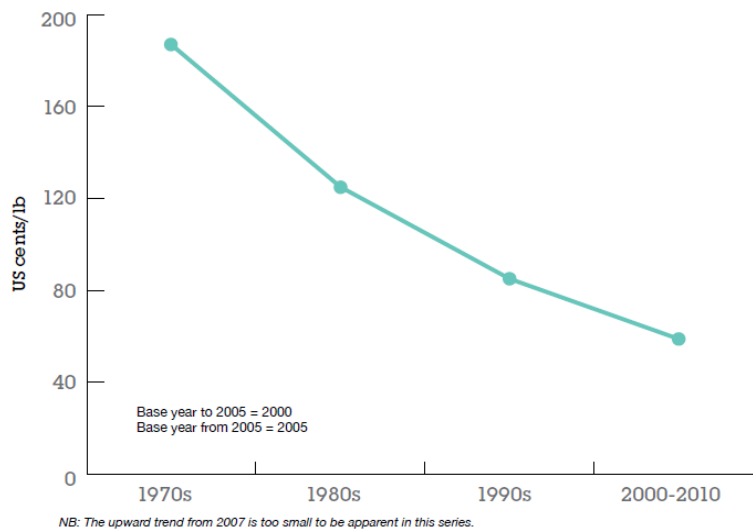
Gráfica 6: Participación en las exportaciones mundiales de algodón en 2009



Fuente: USDA (2010)

Otra importante tendencia, tiene que ver con el nivel de precios internacionales. Como puede verse en la *gráfica 9*, estos precios no han hecho sino deteriorarse en términos reales desde la década del '70 hasta la actualidad. El 2011, sin embargo, presenta una pequeña mejoría, pero queda ver si esto marcará efectivamente una tendencia de recuperación o no.

Gráfica 7: Precios del algodón en términos reales, 1970-2010

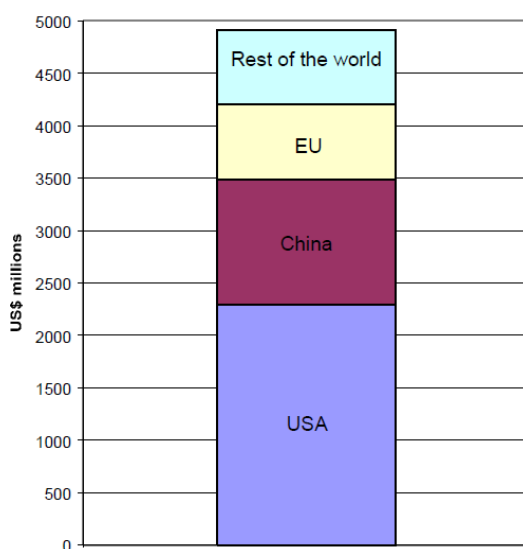


Fuente: FAO (2010)

ii) Subsidios al algodón en los países desarrollados

Más del 90% del algodón que se produce en la región del África occidental y central es para exportación. Esta producción, que no recibe ningún tipo de subsidio, compite de forma desigual contra las exportaciones de los países desarrollados, principalmente Estados Unidos, que son fuertemente subsidiadas. Como podemos ver en la *gráfica 10*, en 2001 el total de subsidios mundiales al algodón fue de casi 5000 millones de USD⁸⁸. En el año 2002, tal como indica el *Comité Consultivo Internacional del Algodón (ICAC por sus siglas en inglés)*, el 73% de la producción mundial requería apoyo financiero de los gobiernos, frente a un 50% solamente 5 años antes⁸⁹.

Gráfica 8: Gasto mundial en subsidios al algodón por país (en millones de USD), período 2001/2002



Fuente: Banco Mundial (2003)

Tal como hemos visto, los países desarrollados se sirven de diversos mecanismos para lograr subsidiar sus cultivos, y al mismo tiempo cumplir con las regulaciones de la OMC, plasmadas en el AoA. Desde la implementación del *Acuerdo sobre Agricultura*, los países desarrollados han logrado evitar las distintas reducciones aplicables, mediante la reclasificación de los subsidios dentro de las diferentes Cajas agrícolas. En definitiva, en los últimos 9 años, el algodón ha sido subsidiado con 47,000 millones de USD, de los cuales el 52% lo han recibido los agricultores norteamericanos, 32,7% los agricultores chinos (aunque debido al fuerte consumo interno que tiene este país, por el cual no exporta nada de su producción, esto no ha impactado en los mercados internacionales de forma directa) y 15,3% los agricultores europeos⁹⁰.

⁸⁸ UNCTAD Press. *El algodón y la OMC (UNCTAD/PRESS/IN/2007/022)*. Abril, 2007

⁸⁹ WTO. *Negotiations on agriculture poverty reduction: sectoral INITIATIVE in favour of COTTON, Joint Proposal by Benin, Burkina Faso, Chad and Mali*. Committee on Agriculture Special Session (TN/AG/GEN/4). Mayo, 2003

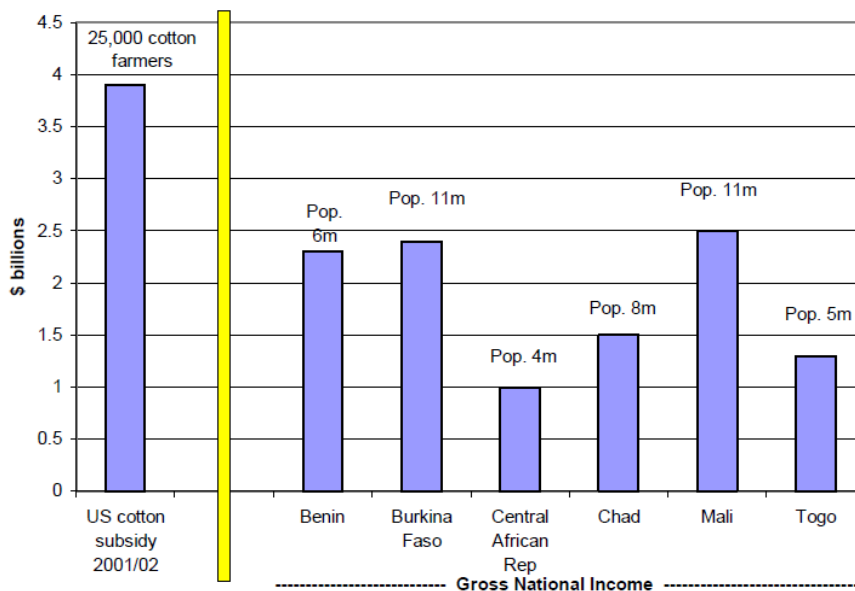
⁹⁰ Fairtrade Foundation. *The great cotton stitch-up*. Noviembre, 2010

Si bien en valores absolutos tienen baja incidencia con tan solo el 2% de la producción mundial, los productores europeos cuentan con los mayores subsidios al algodón en términos relativos, causando ya no tanto un impacto real en los mercados, pero sí marcando una clara posición política al respecto de este tema. Los productores griegos por ejemplo, reciben 625 Euros por hectárea/año (en comparación con los 340 Euros aproximadamente que puede *ganar* un granjero Africano por su hectárea de cultivo)⁹¹. Europa disfruta del subsidio más alto por libra (2,51 USD por libra producida en promedio para 2009/2010, contra 0,14 USD/lb para el algodón norteamericano)⁹².

iii) Introducción a la Ley Agrícola y los subsidios en Estados Unidos

Dentro de este panorama, podemos ver en la misma *gráfica 10* que Estados Unidos recibió del total de subsidios mundiales al algodón para el período 2001/2002 en torno al 50% de los mismos (unos 3.900 millones de USD), representado, debido a su volumen de exportación (cerca del 40 % para ese período), el mayor impacto distorsivo en los mercados internacionales. Esta cifra por ejemplo, doblaba el monto recibido tan solo diez años atrás, y triplicaba la ayuda oficial al desarrollo de Estados Unidos para todo el continente africano y sus más de 500 millones de habitantes para ese mismo período⁹³. Pero ¿Qué significaba eso en términos relativos? La *gráfica 11* nos ayuda a entender los pesos relativos de los subsidios en relación a los PIB de los mayores productores africanos de algodón.

Gráfica 9: Subsidios de EUA al algodón vs PIB mayores productores de algodón de África (período 2001/02)



Fuente: World development Indicators, World Bank, 2002, y USDA

⁹¹ Peltzer, Roger. *Cotton made in África: a field report*. World Economy & Development, European Briefings on Globalisation, North-South Relations and International Ecology. 2010

⁹² Fairtrade Foundation. *The great cotton stitch-up*. Noviembre, 2010

⁹³ Oxfam International. *Cultivating Poverty: The Impact of US Cotton Subsidies on Africa*. 2002

Los productores de ese país, no son capaces de producir por debajo de 70 cént-usd/Lb, y es por eso que el gobierno de ese país, viene inyectando entre 2000 y 4000 millones de USD anualmente durante los últimos diez años, para favorecer a sus productores⁹⁴. Más concretamente, los subsidios al algodón recibidos por granjeros estadounidenses entre 1995 y 2009 totalizaron 30.856 millones de USD⁹⁵ y, si bien muchos políticos norteamericanos afirman que se defiende mediante estos mecanismos a la agricultura familiar, no es más que una política diseñada para defender los grandes intereses de la producción a gran escala, ya que para ese mismo período el 10% de los granjeros recibieron el 81% del total de esos subsidios.

Para el año 2006, cada acre (40,47 Ha) de algodón cultivado en Estados Unidos absorbía en 230 USD (cinco veces el subsidio que recibían los cereales en aquel país en el mismo período)⁹⁶. Toda esta política de subsidios, posibilitaba que mientras los precios internacionales caían 54% desde 1990 hasta 2001 (como se pudo ver en la *gráfica 9*), Estados Unidos expandiera el área de cultivo del algodón e incrementara la producción algodонера, llegando a producir en 2001 el récord (hasta ese momento) de 20,3 millones de toneladas métricas (representando un incremento del 42% con respecto a 1998)⁹⁷. En la temporada 2005/2006 el ICAC estimaba que se alcanzaría una cifra récord en el consumo algodnero mundial (25 millones de toneladas), pero que también las existencias finales ascenderían a 11 millones (en aquel momento la mayor cifra desde 1985/1986)⁹⁸, explicadas en gran parte por el incremento norteamericano. Como podemos ver, toda esta situación guía hacia una sobreproducción por parte de Estados Unidos, que termina inundando los mercados internacionales y, como ya hemos visto, deteriorando fuertemente los precios e impactando en la subsistencia de millones de granjeros en las regiones central y occidental de África, como veremos en los siguientes apartados.

iv) Farm Bill, la legislación norteamericana en materia agrícola: un camino diametralmente opuesto a las directrices de la OMC

Con el objetivo de comprender el alcance de las divergencias entre la política interna de Estados Unidos, y los objetivos de desarrollo de las naciones africanas dependientes del cultivo y comercialización del algodón, es necesario analizar en detalle la legislación que se maneja en ese país al respecto de los subsidios agrícolas.

En 1996 el Congreso de Estados Unidos aprueba la *Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996 (PUBLIC LAW 104-127)*⁹⁹ comúnmente conocida como *Farm Bill*, un instrumento legal con el cual el gobierno federal provee a sus agricultores de una red de seguridad con la cual afrontar las variaciones en la producción agrícola y su consecuente variación de los beneficios año tras año, que puedan surgir debido a las cambios climatológicos, de precios de mercado, y otros factores, mientras a la vez se asegura un suministro estable de alimentos. Con esta nueva ley, se pasa de una agricultura subsidiada, a una agricultura de libre mercado¹⁰⁰. Sin embargo, mantiene altos subsidios a través de pagos directos, para afrontar el período de transición (como se muestra en la *gráfica 12*).

⁹⁴ Bassett, Thomas J. *Slim pickings: Fairtrade cotton in West Africa*. Geoforum, Vol. 41, pp. 44-55, 2010.

⁹⁵ Environmental Working Group. *Farm Subsidy Database*- <http://farm.ewg.org/subsidyprimer.php>

⁹⁶ Oxfam International. *Cultivating Poverty: The Impact of US Cotton Subsidies on Africa*. 2002

⁹⁷ *Ibíd.*

⁹⁸ Comité Consultivo Internacional del Algodón. *Declaración de la 64ª Reunión Plenaria*. Septiembre, 2005

⁹⁹ Desde la década del `30, y con períodos que han ido variando a lo largo de la historia de entre 1 a 6 años (éste último es el lapso que cubre cada *Farm Bill* desde 1990), se utiliza este instrumento de regulación de la actividad agropecuaria norteamericana.

¹⁰⁰ Environmental Working Group. *Farm Subsidy Database*- <http://farm.ewg.org/subsidyprimer.php>

El gran cambio ocurriría a partir de la siguiente *Farm Bill*, aprobada por el presidente Bush en el año 2002. Se revierte nuevamente el rumbo hacia una agricultura subsidiada, incrementando el gasto estatal y los niveles de intervención en los subsidios agrícolas. Se puede apreciar a partir de entonces incrementos dramáticos en los subsidios domésticos, con una provisión de 175.000 millones de USD en asistencia durante un período de 10 años a partir de la fecha de esa nueva *Farm Bill*. Esta nueva ley estaba focalizada únicamente en garantizar precios para los productores, principalmente en trigo, maíz, soja, arroz y algodón¹⁰¹, mediante el restablecimiento de precios objetivo y el establecimiento de los pagos contra-cíclicos¹⁰². Todo ello, generaba (y aún genera) una tremenda inconsistencia entre las políticas internas de Estados Unidos, y el supuesto interés mostrado un año antes por el mismo país en la Ronda de Doha para el Desarrollo. Se muestra entonces un país con dos caras: diciéndole al mundo que realice un esfuerzo para reducir las ayudas agrícolas, mientras internamente las incrementaban.

“Le dije a la gente, si me dais la oportunidad de ser el próximo presidente, nosotros no trataremos a nuestra industria agraria como a un ciudadano de segunda en lo que se refiere a la apertura de los mercados. Con esto quiero decir que... La Nueva Ley Agrícola (Farm Bill) es crucial... Esta ley facilitará la independencia de los agricultores y preservará el modelo de vida rural. Ayuda a los agricultores americanos y, por tanto, ayuda a América.”¹⁰³

Para entender los mecanismos utilizados por Estados Unidos para subsidiar sus cultivos, y el impacto que esto produciría en los productores de algodón, es necesario primero clasificar estos subsidios:

1. Pagos Directos (*Direct Payments*): tomando como año base 1986, el granjero recibe anualmente un pago directo de acuerdo a la producción de su parcela en ese año de referencia. Además, toma para su cálculo el valor de la tierra. El gobierno invierte para todos los cultivos 5,000 millones de USD anuales en concepto de pagos directos.
2. Pagos Contra-cíclicos (*Counter-Cyclical Payments - CCPs*): compensación que funciona como protección ante la caída de los precios internacionales. Se establecen precios de referencia, y cuando el precio de mercado esté por debajo de esa cifra, el granjero recibirá la diferencia entre los precios del mercado y el precio de referencia por parte del gobierno. También está calculado sobre un año de referencia, por lo cual si un granjero no está cultivando algodón ahora, pero en el año de referencia sí lo hacía, entonces recibirá el pago si los precios internacionales caen aún sin tener en su campo una mota de algodón. Este programa es el corazón de la *Farm Bill*. Como consecuencia, los granjeros producirán lo máximo que puedan para maximizar sus ventas, ya que tienen el precio asegurado. En el caso del algodón esto evidentemente se traducirá en sobreproducción y consecuente sobreoferta en el mercado mundial, tirando los precios a la baja (como veíamos antes).
3. Préstamos de Comercialización (*Marketing Loans, Loan deficiency payments -LDP's and Certificates*): Los préstamos de comercialización son aquellos que le permiten al agricultor retener su cosecha hasta que la misma tenga una mayor demanda (lo que significa mejor precio). Los granjeros tienen la opción de tomar el préstamo, utilizando la cosecha como prenda. Luego de la cosecha, los productores pueden vender o

¹⁰¹ Gudyas, Eduardo; Evia, Gerardo. *The FTAA Chapter on Agriculture: A Preliminary Analysis of its Impacts*. Draft of the Free Trade Area of Americas, Social Hemispheric Alliance. Enero, 2003 - www.asc-hsa.org

¹⁰² Thompson, Robert L. *The US Farm Bill and the Doha Negotiations: On Parallel Tracks or a Collision Course?* International Food and Agricultural Trade Policy Council. 2005

¹⁰³ George W Bush. Declaraciones del Presidente de Estados Unidos durante la firma de la *Farm Bill*, La Casa Blanca, Oficina de Prensa, 13 de mayo de 2002.

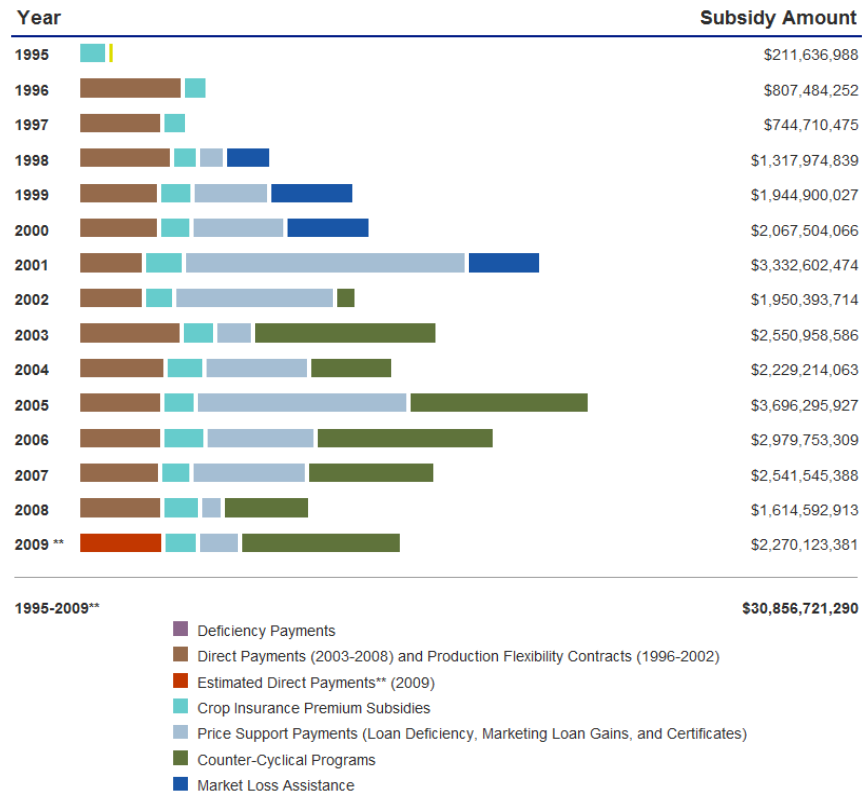
almacenar. Si venden a un precio alto, son capaces de pagar el préstamo con dinero líquido. Si en cambio deciden cancelar el préstamo cuando el precio está por debajo del precio de referencia, se le permite devolver con la tasa recalculada al precio del mercado de ese momento (más bajo que la tasa), y la diferencia del préstamo se la queda en efectivo, mientras retiene el grano para venderlo cuando haya una suba de precios. La diferencia entre la tasa inicial del préstamo tomado y la tasa más baja con la que se recalculó el precio del préstamo se la denomina Ganancia de préstamos de mercado (*Marketing Loan Gain – MLG*). Alternativamente, si los productores no hubiesen tomado el préstamo de entrada, pueden aceptar de forma directa el pago del gobierno por este diferencial de precio en forma de Pago por defecto del préstamo.

4. Pagos por Desastres (*Disaster Payments*): sequías, heladas, huracanes, tornados. 1000 millones anuales

Las incongruencias se acrecentarían aún más con el correr del tiempo, y los supuestos intereses en el desarrollo de África por parte de los sucesivos gobiernos de Estados Unidos se verían aún más comprometidos en relación a las futuras decisiones. Aún bajo la improbable suposición de cierta inercia de políticas internas en Estados Unidos al momento de la Ronda de Desarrollo de Doha en 2001, que no hubiese permitido frenar la *Farm Bill* del año 2002 (teniendo en cuenta que cada Ley Agrícola abarca un período de 6 años), no existe ningún tipo de duda sobre el matiz de los hechos que sobrevendrían en el corto y mediano plazo. Frente al abrupto final de la conferencia ministerial de Cancún en 2003, con eje en los reclamos agrícolas y con el caso del algodón como uno de los ejemplo más claros de las inequidades existentes, y aún con las decisiones tomadas en 2005 en Hong Kong como se explicara en capítulos anteriores en relación a la eliminación total para el año 2006 de los subsidios al algodón, no solamente eso no ocurriría, sino que en el año 2008 una nueva Ley Agrícola se aprobaría en el Congreso de Estados Unidos. El resultado, similares niveles de subsidios sin tener en cuenta un ápice de lo acordado dentro del organismo internacional. Inclusive, nuevos programas de apoyo, como el “Programa de elección de rentas de cultivo promedio (*Average Crop Revenue Election Program – ACRE*)” eran puestos a disposición de los granjeros estadounidenses para facilitar la sobreproducción mundial y seguir con los efectos devastadores en las economías más pobres del mundo.

La siguiente gráfica muestra el nivel general de subsidios al algodón durante los últimos quince años, totalizando unos 30.000 millones de USD en ayudas:

Gráfica 10: Subsidios de EUA al algodón entre 1995 y 2009



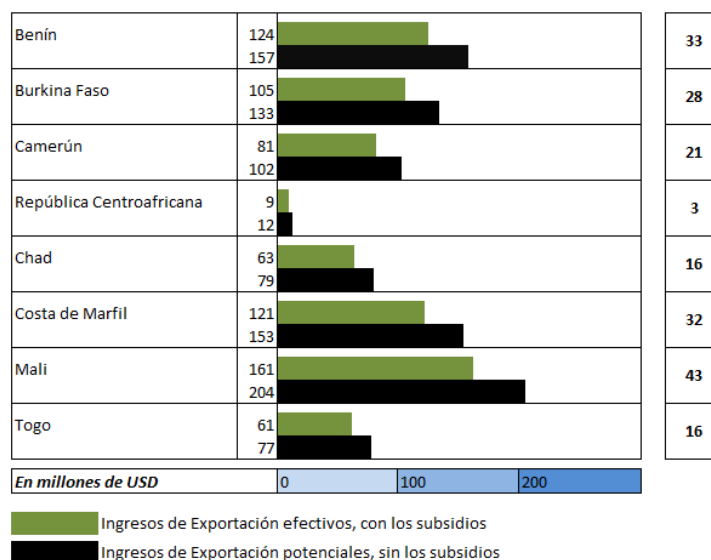
Fuente: Environmental Working Group. Farm Subsidy Database (2010)

v) Impactos de la política de subsidios de Estados Unidos en los países africanos productores de algodón: las pérdidas económicas, depresión de los precios internacionales. El doble discurso de la AOD.

Muchas estimaciones y estudios se han realizado sobre los subsidios norteamericanos al algodón. Tanto en función de los verdaderos impactos generados en estos últimos 10 años en las regiones del África central y occidental, como sobre los escenarios de precios internacionales de no haber existido este tipo de subsidios.

La comisión de la Unión económica y monetaria del África occidental, hace sus estimaciones para la temporada 2001-2002 del impacto económico de diferentes países productores de algodón, como podemos ver en la siguiente gráfica:

Gráfica 11: Pérdidas ligadas a los subsidios norteamericanos (2001-2002)



Fuente: Commission de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), 2004

Oxfam International estimaba en el año 2002, mediante el modelo del ICAC (*Comité Internacional Consultivo del Algodón – por sus siglas en inglés*), que las pérdidas para el período 2001 en la región africana debido a los subsidios de Estados Unidos al algodón, fueron de 300 millones de USD, equivalente a un cuarto de toda la AOD que recibe la región por parte de ese país. Asimismo, ocho países productores de algodón de esa región acumulaban casi dos tercios de esas pérdidas (191 millones). Los países de mayor dependencia tuvieron, siempre de acuerdo a esas estimaciones, las siguientes consecuencias concretas:

- Burkina Faso* perdía el 1% de su PIB y el 12% del valor de sus ingresos por exportación
- Mali*, con pérdidas del 1,7% de su PIB y un 8% de sus ingresos por exportación (es decir que perdería en ese período unos 43 millones de USD, mientras recibía 37 millones en concepto de AOD por parte de Estados Unidos)
- Benín* perdía un 1,4% de su PIB, y un 9% de sus ingresos por exportación

El doble discurso no se circunscribe únicamente a la AOD. Incluso si tenemos en cuenta la iniciativa de condonación de la deuda de Países pobres altamente endeudados (PPAE), nos encontramos con que los montos condonados han sido muy inferiores a las pérdidas generadas en el mercado del algodón.

Otros estudios se centran en los impactos de los países africanos, pero a través del cambio en los precios internacionales. Utilizando un modelo de simulación econométrica adaptado del

marco de modelización de políticas *FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute)*¹⁰⁴, se obtiene que para el período 1999-2002, de no haber apoyado a su industria algodonera mediante subsidios, las exportaciones de Estados Unidos habrían bajado 41,2% y el precio internacional del cultivo (*A-Index*) se hubiese incrementado 12,6%¹⁰⁵. Ese mismo estudio estimaba para el período 2003-2007 una reducción del 44% de las exportaciones norteamericanas y un aumento del precio internacional de 10,8%¹⁰⁶. La depreciación del dólar con respecto al Euro también supone un problema, ya que el algodón se cotiza en dólares, y el Franco africano está atado al Euro. Por dar un ejemplo de esto último, entre enero del 2002 y mayo del 2007, el precio del algodón se incrementó en un 12%, pero debido a los tipos de cambio los precios en francos para ese mismo período declinaron en 21%.

Por otra parte, estudios de la *FAO* de 2004 estimaban un aumento del 15% en los precios internacionales con la remoción de los subsidios norteamericanos¹⁰⁷ (o si finalmente no se inundase de algodón norteamericano los mercados internacionales). Más recientemente, otros autores estimaban, con la remoción, una suba de los precios internacionales de entre un 6 y un 14%, y esto generaría unos ingresos adicionales de los productores africanos de entre un 8 y un 20% (*Alston et al., 2007*). Otros modelos llegan aún más lejos, como el de *Demanda Textil Mundial del ICAC*, que estima que el aumento del precio del algodón sería de 11 céntimos de dólar por libra, es decir del 26%¹⁰⁸ si no existiesen esos subsidios.

Lo que queda en claro, es el grave impacto que el algodón subsidiado ejerce sobre el continente africano. Recordemos que las instituciones de Bretton Woods han fomentado la producción de algodón como uno de los pilares de la salida de la pobreza, teniendo en cuenta la ventaja comparativa¹⁰⁹ que supone el costo de producción de algodón en las regiones central y occidental de África. El costo de producción que afronta un agricultor norteamericano es de alrededor de 80 céntimos de USD/libra, mientras que un productor en Benín afronta un costo de 0,35 céntimos de USD/libra¹¹⁰. En Burkina Faso por ejemplo, el coste de producción es tres veces inferior al de Estados Unidos por una libra de algodón. Una cuestión también de vital importancia en cuanto a los costos de producción es el precio de los fertilizantes y pesticidas. El 80% de los pesticidas utilizados en la agricultura en África occidental se utilizan exclusivamente para el algodón y ocurre lo mismo con el 60% de los fertilizantes. Todo esto genera que los productores gastan en torno al 45% de sus ganancias brutas en obtener pesticidas y fertilizantes importados (*IFDC, 2002*).

Como hemos visto en la *gráfica 6* de este mismo capítulo, a partir del año 2005 la producción de algodón en África occidental ha caído en más del 50% en países como B. Faso, Chad, Costa de Marfil o Mali¹¹¹, y esto se explica mayormente por los datos que se acaban de analizar.

¹⁰⁴ *Food and Agricultural Policy research Institute (FAPRI)* es establecido en 1984 por el congreso de EUA. Es una programa de unión universitaria de análisis de políticas llevado a cabo entre *CNFAP (Center for National Food and Agricultural Policy, University of Missouri-Columbia)* y *CARD (Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University)*

¹⁰⁵ Sumner, Daniel A. *The impacts of U.S. cotton subsidies on cotton prices and quantities: simulation analysis for the WTO dispute*. Anexo I presentado ante el Panel de Disputas de la OMC en el caso del algodón en Septiembre de 2003.

¹⁰⁶ *Ibid*

¹⁰⁷ Baquedano, Felix G.; Sanders, John H.; Vitale, Jeffrey. *Increasing incomes of Malian cotton farmers: Is elimination of US subsidies the only solution?* *Agricultural Systems*, Vol 103, pp. 418–432. 2010

¹⁰⁸ Oxfam International. *Algodoneros castigados: El coste de las reformas del Banco Mundial en Malí*. Marzo, 2007

¹⁰⁹ *Ibid*.

¹¹⁰ Fairtrade Foundation. *The great cotton stitch-up*. Noviembre, 2010

¹¹¹ Peltzer, Roger. *Cotton made in África: a field report*. *World Economy & Development, European Briefings on Globalisation, North-South Relations and International Ecology*. 2010

vi) Caso OMC: Brasil vs EUA. Resolución cuerpo apelaciones y el actual preacuerdo bilateral entre ambos países

El caso original presentado por Brasil ante la OMC, tenía dos ejes fundamentales. En primer término, cuestionaba toda la política de subsidios de Estados Unidos en torno al algodón, y en segundo lugar cuestionaba tanto los Programas de Crédito de Exportación con Garantía (*Export Credit Guarantee Programs, conocidos también como GSM-102*), los cuales facilitaban las exportaciones de productos agrícolas de Estados Unidos (este reclamo incluía al algodón, pero no estaba limitado únicamente a este commodity), como el *Supplier Credit Guarantee Program (SCGP)*. Como estos dos últimos programas fueron eliminados en el 2008, el caso quedó únicamente circunscripto a la esfera del algodón a partir de ese año.

Los principales reclamos de Brasil en este caso (DS-267) fueron:

1. Violación de la *Cláusula de Paz*¹¹² (explicada dentro del *Acuerdo sobre Agricultura* de la OMC): Brasil argumenta que los subsidios domésticos al algodón en 1992 eran de 2000 millones de USD, comparados con los 4000 millones en 2001. Luego, no podrían ser considerados subsidios domésticos, y por ende esgrimir la *Cláusula de Paz* de la OMC. El panel de la OMC argumentó que esto era correcto, tal como muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 3: Subsidios norteamericanos al algodón

\$ million	MY1992	MY1999	MY2000	MY2001	MY2002
Total	\$ 2,012.7	\$ 3,404.4	\$ 2,429.3	\$ 4,144.2	\$ 3,140.3

Fuente: "Report of the Panel", WTO, WT/DS267/R, Sept. 8, 2004

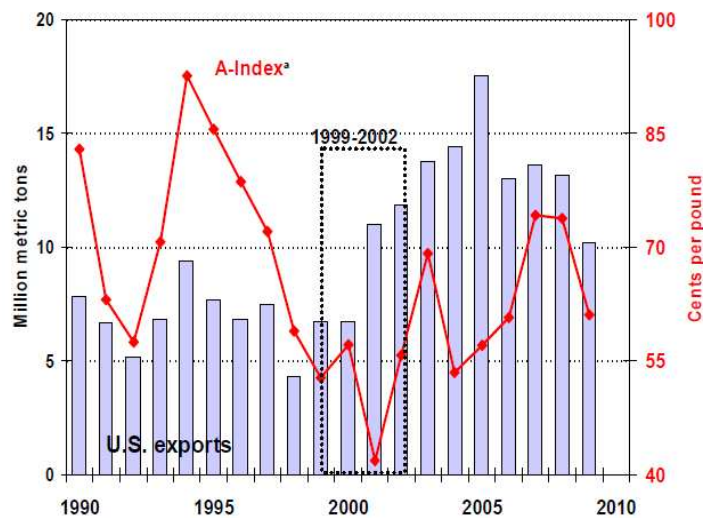
2. Los Pagos Directos no cualifican para ser considerados dentro de la Caja Verde (que no distorsionan el mercado): el programa *Production Flexibility Contract (PFC)* de la *Farm Bill* de 1996, y su sucesor en la *Farm Bill* del 2002, *los Direct Payments*, deberían ser contabilizados dentro de los límites de los apoyos domésticos. Estados Unidos en cambio, los exponía en el anexo 2 del *AoA* (sin limitación) dentro de la Caja Verde. El panel le dio efectivamente la razón al reclamo de Brasil
3. Los pagos *Step 2* funcionan como subsidios a la exportación: Estados Unidos había notificado a la OMC que éstos eran subsidios pertenecientes a la caja ámbar (apoyos domésticos, distorsivos del mercado), pero debieron haber sido notificados como subsidios de exportación, inconsistentes con las obligaciones sobre subsidios de exportación dentro de la OMC. El panel encontró que efectivamente se trataba de subsidios a la exportación, en consecuencia prohibidos por violar los acuerdos de la OMC

¹¹² Peace Clause: Art. 13 del *Acuerdo sobre Agricultura (AoA, por sus siglas en inglés)* de la OMC. Éste artículo establece básicamente que las medidas de apoyo doméstico (subsidios) que cumplieran con los requisitos del *AoA*, no pueden ser cuestionados mediante procedimientos de disputa en la OMC.

4. *Export Credit Guarantees (GSM-102)* son subsidios a la exportación: el panel encontró que esto era cierto, y no solamente para el algodón, sino también para todos los commodities afectados por el programa.
5. Los subsidios de Estados Unidos causaron “Serio Perjuicio”: generaron una sobreproducción, afectando a otros exportadores, especialmente para el período 1999-2002. Además, tres condiciones de mercado afectaron directamente a los productores brasileiros.
 - a. Incremento de la participación del algodón de Estados Unidos en el mercado mundial de algodón
 - b. Desplazo del algodón brasileiro en los mercados
 - c. Fuerte caída de los precios internacionales

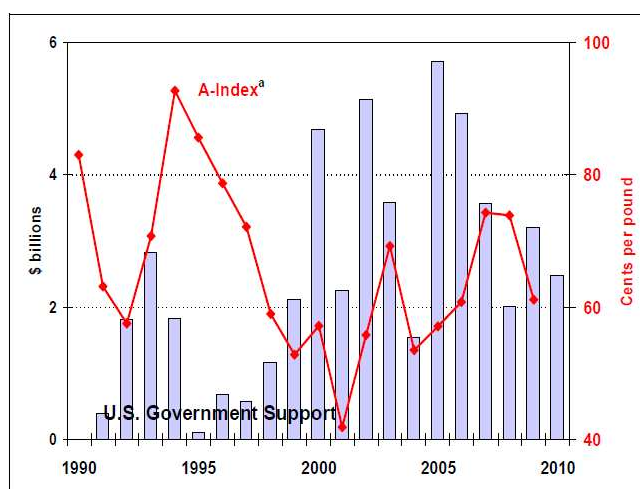
Brasil argumentaba que solamente para el año 2001, sus pérdidas habían excedido los 600 millones de USD. Podemos ver además que no sólo el apoyo al algodón tiene una relación en la caída de los precios internacionales (como muestra la *gráfica 15*), sino también cómo esos apoyos, condicionaron unos excedentes y por ende una mayor exportación (*gráfica 16*). El panel verificó que existía una relación entre esos subsidios y los precios de mercado, y que esto causó perjuicio en el período 1999-2002.

Gráfica 12: Incremento de las exportaciones de algodón de Estados Unidos y su relación con la caída de los precios internacionales (1990-2009)



Fuente: USDA, PSD online data base, August 12, 2009

Gráfica 13: Subsidios al algodón en Estados Unidos y su relación con los precios internacionales del cultivo, 1992-2010 (los datos para 2009 y 2010 son estimaciones)



Fuente: USDA, FSA, 2009

La disputa es iniciada por Brasil en octubre de 2002 en la OMC. En septiembre de 2004, un panel de la OMC resuelve que ciertos programas agrícolas incluyendo (1) los préstamos de comercialización y los pagos contra-cíclicos y, (2) los créditos de exportación con garantía (GSM-102), son inconsistentes con las responsabilidades asumidas por los países dentro de la OMC. En octubre de 2004, Estados Unidos confirma a la OMC su intención de apelar esta resolución, por lo que un Panel de Apelaciones de la OMC es establecido para revisar la legalidad del caso. En marzo de 2005, el Panel de Apelaciones confirma casi sin modificaciones la resolución inicial, y con ello exige:

1. La eliminación “sin demora” de los siguientes subsidios prohibidos
 - a. Subsidios de exportación prohibidos: *GSM-102* y *Step 2*
 - b. Subsidios de sustitución de importaciones: *Step 2*
2. Que tomen medidas para septiembre de 2005 para eliminar los subsidios relacionados a las contingencias de precios: Préstamos de comercialización y Pagos Contra-cíclicos

En 2005 el gobierno de Estados Unidos hace algunos cambios, que Brasil considera totalmente insuficientes. Un panel de conformidad, falla contra Estados Unidos en diciembre de 2007, y el fallo es confirmado en apelaciones en junio de 2008. En agosto de 2009, un panel de arbitraje (asignado para determinar el nivel apropiado de represalias), anuncia que las contra-medidas de Brasil contra bienes y servicios estadounidenses podrían incluir dos componentes: (1) un monto fijo de 147,3 millones de USD por pagos sobre algodón, y (2) un monto variable basado en el programa GSM-102¹¹³.

Basado en las fórmulas arbitrales, Brasil anuncia en diciembre de 2009 que impondría unas represalias de hasta 829,3 millones de USD¹¹⁴. En marzo además hacen público un listado de 102 bienes de origen estadounidense que podrían tener tarifas de importación de hasta un

¹¹³ Schnepf, Randy. Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program. CRS (Congressional Research Service) Report for U.S. Congress, Order Code RL32571. Junio, 2003.

¹¹⁴ Ibid.

100%, seguido de una lista preliminar de patentes y derechos de propiedad intelectual estadounidenses que podrían restringir. Anuncian además el 6 de abril como fecha límite para poner en práctica estas medidas, fecha que obliga a Estados Unidos a sentarse a negociar para evitar las represalias. A principios de abril de 2010 Estados Unidos realiza una propuesta incluyendo la conformación de un Fondo anual de 147,3 millones para proveer de asistencia técnica para el sector algodonero de Brasil, la reforma del programa GSM-102 en el corto plazo y el reconocimiento de ciertas exportaciones cárnicas de Brasil hacia Estados Unidos¹¹⁵. Brasil pospone las represalias luego de firmar un acuerdo, en el que se establecía el Fondo. Con esto Estados Unidos logra posponer las negociaciones hasta 2012, año en que se revisarán las políticas de subsidios agrícolas en una nueva *Farm Bill*, y de esta forma evitar cualquier represalia comercial.

Cabe destacar que durante la conferencia ministerial llevada a cabo en Hong Kong en el año 2005 no se hace más que imponer a Estados Unidos las mismas medidas que imponía el fallo del tribunal. Por lo tanto dos veces se le exige lo mismo a Estados Unidos por distintas vías. Los países africanos del *Cotton Club* claramente podrían ganar un caso similar frente a los subsidios al algodón norteamericano, sin embargo la complejidad de la aplicación de las represalias comerciales hace que no tenga ningún sentido hacerlo: no puede compararse el volumen de productos que se mueven en torno a Brasil con el flujo de los países africanos de referencia.

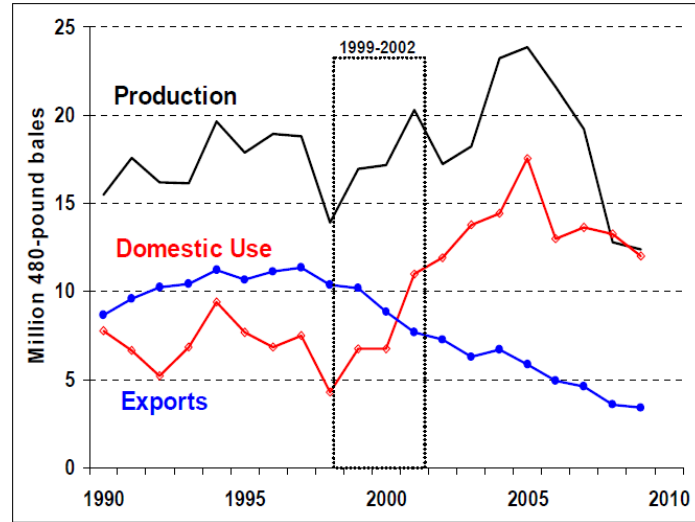
El tribunal de la OMC en definitiva demuestra con datos las fallas del sistema. Desde 1991 hasta 2008, los recibos de capital para la producción de algodón en Estados Unidos promediaron 4900 millones de dólares anuales, mientras para el mismo período las ventas por exportación del mismo país promediaron cerca de 2900 millones¹¹⁶. Si tomamos en cuenta solamente la última década, los subsidios al algodón han promediado 3500 millones anuales, mientras que el valor de la cosecha ha promediado 4300 millones¹¹⁷. Todo ello le permitió imponerse en su condición de mayor exportador con diferencia durante las últimas décadas: en los 90's sus exportaciones contabilizaban cerca del 25% del comercio mundial de algodón, pero desde el 2000 se contabiliza una participación creciente (promediando 37% hasta el 2010). Desde el 2001 las exportaciones han promediado el 70% de la producción, comparado al 40% a principios de los 90's (tal como puede apreciarse en la *gráfica 17*)

¹¹⁵ Schnepf, Randy. Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program. CRS (Congressional Research Service) Report for U.S. Congress, Order Code RL32571. Junio, 2003.

¹¹⁶ Ibid

¹¹⁷ Ibid

Gráfica 14: Producción, consumo y exportaciones de algodón por parte de Estados Unidos (1990-2009)



Fuente: USDA, PSD database, 2010

Paradójicamente, en el año 2006 el presidente Bush, firma la *AGOA IV (African Growth and Opportunity Act)*, con el fin de incrementar el comercio y la inversión entre el África subsahariana y Estados Unidos, reduciendo tarifas y otras barreras y obstáculos comerciales, con el objetivo de obtener acuerdos comerciales de *mutuo beneficio* (de acuerdo al documento), para erradicar la pobreza y extender el sector privado en la región¹¹⁸. Este acuerdo está condicionado entre otras cosas, a la liberalización por parte de África del mercado agrícola incluyendo, claro está, el algodón¹¹⁹.

¹¹⁸ <http://www.agoa.gov>

¹¹⁹ Oxfam International. *Cultivating Poverty: The Impact of US Cotton Subsidies on Africa*. 2002

vii) Conclusiones capítulo 5

- Se expone de forma clara **el rol central que juega el algodón en muchas economías** de África central y occidental, en donde se estima que **cerca de 20 millones de personas dependen de este cultivo para su subsistencia**. La incidencia que tiene la fibra en estos países ronda **entre un 5% y un 10% del PIB** (como en los casos de **Burkina Faso, Benín, Mali, Chad y Togo**), generándoles además un impacto en torno al **30% de sus ganancias por exportación**. **En toda la región**, que exporta el 5% del algodón mundial en la actualidad siendo el sexto exportador, **la producción de algodón no recibe ningún tipo de subsidio**, y más del 90% del mismo se produce con fines de exportación. Todos estos números muestran a las claras la extrema dependencia de estas economías del cultivo, y por ende su gran vulnerabilidad en función del comportamiento de los precios internacionales, en un continente que comprende a muchos de los Países Menos Adelantados (*PMA*), los cuales han visto decrecer su productividad agrícola en los últimos 40 años, y por ende ampliarse su déficit comercial agrícola, con la constante preocupación por su seguridad alimentaria.
- **En los últimos 9 años el algodón ha recibido subsidios a nivel mundial por 47.000 millones de USD, de los cuales el 52% lo han recibido los agricultores norteamericanos**, 32,7% los agricultores chinos y 15,3% los agricultores europeos. La tendencia de los subsidios ha sido al alza, considerando que en 1997 solo el 50% de la producción mundial estaba subsidiada, frente a un 73% para el año 2002. Teniendo en cuenta que China es un importador neto debido a su altísimo consumo interno, **Estados Unidos se posiciona como el mayor responsable de las distorsiones internacionales** ya que sus políticas de subsidios le permitieron ser, por lejos, el mayor exportador mundial con cerca del 40% de participación, inundando los mercados con sus excedentes. Los granjeros norteamericanos han recibido subsidios al algodón en el período 1995-2009 por valor de 30.856 millones de USD (entre 2 y 3 mil millones de USD anuales, valores similares al PIB de Mali o de Burkina Faso para el período 2001-2002), y si bien muchos políticos norteamericanos afirman que se defiende mediante estos mecanismos a la agricultura familiar, no es más que una política diseñada para defender los grandes intereses de la producción a gran escala, ya que alrededor del 10% de los granjeros reciben el 80% del total de esos subsidios.
- En términos exclusivamente económicos, se puede señalar a Estados Unidos como el mayor responsable del profundo impacto que tienen estas políticas en los países africanos. Sin embargo, **en el ámbito político, habría que destacar la gran responsabilidad que soporta la UE**, ya que con solamente el 2% de la producción mundial, ha sido la región que más subsidios ha recibido en términos relativos (2,51 USD/libra frente a 0,14 USD/libra del algodón estadounidense para el período 2009/2010) dejando un claro mensaje de su posición al respecto de este asunto.
- Es importante destacar que las políticas de subsidios al algodón de ninguna manera generaron esta situación socioeconómica en África como un daño colateral. Por el contrario, **el verdadero objetivo de estas políticas era minar los precios internacionales, y apoderarse de una mayor participación de mercado**. Como prueba, basta analizar un logro totalmente contrario a las leyes del libre mercado (trazando un paralelismo, es como si Newton hubiese soltado una manzana, y ésta permaneciese suspendida en el aire, contrariando absolutamente las leyes de la gravedad), ampliamente propugnadas dentro de aquel país: mientras los precios internacionales del algodón se desplomaban un 54% desde 1990 hasta 2001, y teniendo además en cuenta que Estados Unidos cuenta con una *“desventaja comparativa”* en cuanto a sus

costos de producción (haciendo alusión al opuesto de las ventajas comparativas del economista David Ricardo), que duplican y hasta triplican los costos de producción soportados por países como Benín o Burkina Faso, consiguió expandir el área de cultivo del algodón e incrementar la producción algodonera, llegando a producir en 2001 su récord de 20,3 millones de toneladas métricas (representando un incremento del 42% con respecto a 1998), comerciando en clara situación de dumping, y pasando de tener a principios de los '90 una participación de mercado cercana al 25%, a tener en la actualidad casi un 40% de las exportaciones mundiales.

- Las decisiones en torno al comercio internacional necesariamente deberían representar un sentido democrático, y con ello servir de guía hacia una mejora en la equidad, en la distribución de recursos, que al fin y al cabo igualaría las oportunidades, y podría generar ciertas alternativas para el desarrollo de los Países Menos Adelantados. Sin embargo, la constante prioridad de los capitales privados en la definición de las políticas de Estado, genera un doble discurso en muchos sentidos. Cuando en Estados Unidos se otorgan subsidios a los agricultores de algodón por valores dos o tres veces mayores que la Ayuda Oficial al Desarrollo para todo el continente africano en un mismo período, tomando en cuenta el rol central que representa para muchas economías africanas la producción de algodón, se está dando un mensaje: ***si al asistencialismo, no a la ayuda real que genere verdaderas opciones de desarrollo. Si a la dependencia, no a la interdependencia que permita manejar los recursos propios.*** Cuando Estados Unidos se posiciona como adalid de la Ronda Comercial de Doha para el Desarrollo, con el supuesto fin de resolver los problemas agrícolas que enfrentan los países en desarrollo, pero por otro lado simplemente presiona por el tratamiento de los asuntos NAMA y Servicios, con la estratagema de la inclusión de los Temas de Singapur como espada de Damocles sobre las cabezas de los países en desarrollo, está dando otro claro mensaje: ***el desarrollo sirve a los fines del discurso político, pero cualquier mejora en las condiciones de los países en desarrollo tendrá que ser mediante una concesión que empeore nuevamente su condición*** ¿Cómo puede efectivamente hablarse de desarrollo, cuando se están exigiendo nuevas sumisiones? Cuando Estados Unidos recibe el fallo de la OMC, en el que se demuestra que hubo una efectiva violación de los acuerdos comerciales, y que se generó un serio perjuicio a los productores brasileros (aún más claro en la extrapolación a sus pares africanos), por el cual debe eliminar los subsidios a la exportación de algodón, todo ello ratificado en la conferencia ministerial de Hong Kong, en la que Estados Unidos adhiere a los compromisos de eliminación de subsidios, y logra utilizar todos los vacíos del sistema para lograr acuerdos bilaterales con Brasil, posponiendo el asunto de forma perpetua, queda claro que fallan las reglas de juego, o más precisamente que ***quienes las establecen se aprovechan del sistema en su beneficio.*** Pero aún había tiempo de agravar aún más el estado de las cosas: luego de 7 años de fuertes reclamos en torno al algodón (si tenemos en cuenta el primer reclamo de los países africanos productores de algodón en 2001), y con el grave antecedente de la abrupta finalización de la Conferencia ministerial de Cancún en 2003 con el algodón como bandera política, el gobierno norteamericano aprobaría en 2008 una nueva *Farm Bill*, opuesta a todos los intereses internacionales, contraria a todas las disposiciones de la OMC, únicamente con la vista puesta en los capitales del agronegocio algodonero norteamericano, manteniendo una férrea política de subsidios hacia el algodón. Es entonces cuando cuesta entender cómo podría lograrse una mejora en las condiciones de vida de millones de agricultores.

- **Para el período 2001** se estimaba que **las pérdidas en la región africana** generadas por los subsidios de Estados Unidos ascendieron a **300 millones de USD**, de los cuales dos tercios se acumulaban en ocho países. De este grupo, los países más dependientes del algodón tuvieron, siempre de acuerdo a esas estimaciones, las siguientes consecuencias:
 - Burkina Faso perdía el 1% de su PIB y el 12% del valor de sus ingresos por exportación
 - Mali, pérdidas del 1,7% de su PIB y un 8% de sus ingresos por exportación (es decir que perdería en ese período unos 43 millones de USD, mientras recibía 37 millones en concepto de AOD)
 - Benin perdió un 1,4% de su PIB, y un 9% de sus ingresos de exportación

- Diversos estudios afirman que **de eliminarse los subsidios norteamericanos al algodón, los precios internacionales subirían entre un 6% y un 14%**, y esto a su vez generaría unos ingresos adicionales a los productores africanos de entre un 8% y un 20%.

- La situación actual de extrema precariedad que presentan millones de agricultores de algodón de países africanos, no puede verse en modo alguno de forma **ahistórica**. Ha quedado demostrado a lo largo del trabajo que, por el contrario, una sucesión de hechos causales, partiendo de una situación de extrema desigualdad como fuera el régimen colonial, han ido configurando el mercado del algodón hasta llegar al escenario actual. Las potencias europeas sencillamente hicieron un frío análisis económico, totalmente acorde con sus convicciones utilitaristas, y con sus posibilidades prácticas (partiendo de la desigualdad a la que hacíamos referencia) hasta llegar al continente africano. Había que defender la industrial textil, y con ello todo el aparato económico, de la dependencia que tenía Europa de la provisión de algodón proveniente de Estados Unidos. Así fue que la producción algodонера en las regiones de África central y occidental, en modo alguno fue una elección libre por parte de sus habitantes, sino la configuración de unos intereses en función de las necesidades del sistema, bajo el aprovechamiento de unas condiciones climatológicas necesarias y de una antigua tradición con fines de autoabastecimiento.
- La introducción del algodón como hecho físico, no hubiese significado nada sin la etapa subsiguiente: la introducción de unos valores mercantiles concretos. Era necesario, a fin de darle continuidad al proceso, sembrar el concepto utilitarista europeo, dándole un sentido de **bien de cambio** al algodón. A partir de allí, lo que vendría detrás sería un proceso de fortalecimiento, de generación de volumen, a través de la diseminación del paquete tecnológico (desde nuevas técnicas de cultivo, semillas foráneas mejoradas mediante investigación, pesticidas y fertilizantes) y de toda una estructura de capitales extranjeros que daban el impulso necesario a la producción. Desde la descolonización en adelante, la convicción de que el camino correcto debía ser el de la economía de mercado estaba fuertemente arraigada dentro de los países del África Occidental Francés, y en ese sentido la producción de algodón era el vehículo necesario para transitar ese recorrido. Asimismo la **fractura de clases** generada en base la imposición de unos beneficios sociales adicionales para todo aquel que cultivaba algodón (mejoras en los servicios de salud y educación), inculcó rápidamente en los agricultores la necesidad de dedicarse por completo al cultivo de la fibra.
- Los países desarrollados han logrado imponer sus intereses de diversas formas luego de la descolonización. Primero a través de los flujos financieros, desde su posición de países donantes a partir de la década del '60, no con un verdadero interés de desarrollo, sino fomentado la producción de determinados insumos clave a bajo costo para alimentar las propias industrias de los países desarrollados, como pudo ser el algodón en las regiones central y occidental de África. A partir de la consolidación de las corrientes de globalización neoliberal, se ha sumado un nuevo ingrediente a esos flujos de capital: **la disminución de los Estados**, privatizando las empresas públicas y devaluando las monedas locales de aquellos países necesitados de ayuda financiera, a través de la imposición de las **condicionalidades neoliberales**. Aquí, sin lugar a dudas, aparece la eficiente tarea de las instituciones de *Bretton Woods* en su doble función. Por una parte en el plano ideológico, esto es difundiendo y convenciendo al mundo de las bondades del nuevo modelo. Por otro en el plano práctico, como verdaderos instrumentos macroeconómicos de reforma de las economías globales a “imagen y semejanza” de los intereses de los capitales de las Corporaciones Multinacionales, las

cuales podrían, a través del proceso de reforma iniciado por las instituciones de *Bretton Woods*, adquirir las empresas públicas a privatizar. Aquellos países que no han accedido a las presiones para reformar sus Estados, se han visto aislados de toda ayuda, algo que para una economía inmersa dentro del sistema de globalización neoliberal que no tiene la capacidad de cierto grado de autosuficiencia (recordemos el déficit de la balanza agrícola de los PMA de África), es sin dudas una condena.

- **La generalización del comercio internacional** en el contexto de la globalización neoliberal, **solo acabaría de conseguirse mediante una liberalización multilateral** de este comercio. A tal fin se crea la OMC, una clara apuesta de las Corporaciones Multinacionales, y un callejón sin salida para los países en desarrollo. No tanto por las dificultosas legislaciones que sobrepasan la capacidad de presupuesto de la pequeñas delegaciones (que sin dudas limitan en muchos casos su participación, y por ende su comprensión y análisis de diversos asuntos comerciales), sino por una cuestión aún mucho más básica: a riesgo de quedar aislados del juego, y por ende de tener serias consecuencias económicas, todos los países tienen claro que no pueden quedar fuera de este foro. El problema radica en que, una vez dentro, la dependencia de ciertas economías en desarrollo de las exportaciones hacia determinados países desarrollados, limita sobremanera su capacidad de decisión, **facilitando la manipulación y la presión por parte de los países desarrollados**. Si bien se presenta una organización con aspecto democrático, en la que todos los países participan y cada país tiene el mismo peso relativo en cuanto al sistema de votación (un país, un voto), también existe el consenso pasivo. Es decir, si una delegación no emite su voto, se considera que está de acuerdo con la propuesta. ¡Incluso si no está presente en las negociaciones, se considera que está de acuerdo con la propuesta! En este contexto, los **Estados de los países desarrollados, que han pasado de ser actores activos en las decisiones de comercio internacional, a principales operadores de los capitales multinacionales radicados en sus territorios**, definen las agendas de las negociaciones comerciales a tono con esos capitales (con temas como patentes, propiedad intelectual o servicios), y de esta forma difícilmente puedan ser considerados los intereses de los países en desarrollo. En este contexto, el *Acuerdo sobre Agricultura (AoA)*, instrumento de regulación agrícola proveniente de la Ronda de Uruguay, y por fiel tanto reflejo del período más álgido de las corrientes de globalización neoliberal, representa muy bien esta dinámica ya que permite, desde su puesta en vigencia hace ya 16 años, el manejo inescrupuloso de los subsidios por parte de los países desarrollados, afectando visiblemente a las naciones más pobres de la tierra, entre ellos a los productores de algodón africanos. Queda en evidencia que desde su creación en 1995, hasta el inicio de la *Ronda de Doha para el Desarrollo* en 2001, la OMC no ha hecho más que gestionar los acuerdos de la *Ronda de Uruguay*. A partir ese momento, asistimos a la ruptura de esta dinámica, enmarcada por los duros cuestionamientos que hacen distintas economías emergentes de las políticas agrícolas de los países desarrollados.
- Es necesario considerar algunos aspectos contradictorios que aparecerían en relación a las futuras negociaciones comerciales. En primer lugar, la Ronda Comercial de Doha para el Desarrollo iniciada en 2001, que tenía entre sus principales objetivos el de reducción de los subsidios agrícolas de los países desarrollados, muestra a las claras el **crecimiento del peso relativo de ciertos actores emergentes** hasta esta parte, que aún podrían tener un peso mayor en el mediano plazo (**como India, Brasil y, evidentemente, China**). En esta misma línea, la Conferencia Ministerial de Cancún de 2003, materializaría esta nueva situación de poder, enfrentando los intereses comerciales de un grupo de países nucleados en lo que diera en llamarse el G-20,

contra los intereses comerciales de los países desarrollados, marcando un momento bisagra en la historia de la OMC, y culminando en un abrupto final de la conferencia, coronado por los reclamos sectoriales de los países africanos productores de algodón. La contracara de este nuevo equilibrio de poder es que a casi diez años del inicio de la Ronda Comercial de Doha para el Desarrollo, la única Ronda bajo la OMC, pareciera no haber un horizonte de acuerdo. Los países en desarrollo y **las economías emergentes han puesto el foco en obtener mejoras en el sector agrícola (especialmente en la eliminación de los subsidios a la exportación y de los apoyos domésticos y sus efectos distorsivos en los mercados internacionales) dentro de la OMC como condición sine qua non para dar más acceso a sus mercados a los países desarrollados, especialmente en términos de NAMA (Non-Agricultural Market Access) y Servicios.** Aquí radica el gran eje de la Ronda Comercial de Doha, y hasta no conseguir destrabar este nudo gordiano, no habrá ningún tipo de avance comercial. En segundo lugar, las positivas decisiones tomadas en Hong Kong en 2005, exigían a los países desarrollados la eliminación de los subsidios agrícolas a la exportación para 2013, y la eliminación de todos los subsidios al algodón para 2006, así como el libre acceso (de tarifas y de cuotas) del algodón proveniente de los PMA (Países Menos Adelantados), en los mercados de los países desarrollados. La contracara de este asunto es la debilidad del aspecto regulatorio de la OMC que permitió, y aún permite, el incumplimiento de estas exigencias por parte de los países desarrollados, principalmente Estados Unidos.

- **Estados Unidos ha mantenido**, a favor de sus intereses, **un doble discurso** muy evidente, presentando una cara en la OMC, y otra muy distinta en su propio congreso, a la hora de definir sus políticas comerciales internacionales. Luego de adherir activamente a las propuestas de la Ronda de Doha para el Desarrollo en 2001, se aprueba en el congreso de Estados Unidos en el año 2002 una nueva *Ley Agrícola* totalmente contraria al mandato de Doha, ya que estipulaba un volumen de subsidios muy considerable, y entre los cuales se encontraba un plan de apoyo de entre 2 y 4 mil millones de USD anuales en subsidios al algodón. Sin embargo, si bien las políticas de Doha ya se encontraban delineadas y con claros objetivos, los países aún no habían firmado los acuerdos para el momento de esa *Ley Agrícola*, por lo que no puede considerarse este primer hecho de forma reprochable. Pero teniendo en cuenta el antecedente del abrupto final de Cancún en 2003 con los reclamos algodonereros, Estados Unidos **incumpliría el fallo del tribunal de la OMC que le exigía la eliminación de los subsidios a la exportación de algodón** (de acuerdo al caso presentado por Brasil), **y nuevamente incumpliría el acuerdo firmado en 2005 en Hong Kong**, que ratificaba las exigencias del tribunal y ponía como fecha límite para eliminar esos subsidios para el año 2006. Resultará aún más difícil entender el siguiente y definitivo paso que daría Estados Unidos sobre el conflicto de los subsidios a la exportación en general, y al algodón en particular. El año **2008** exigía de aquel país una nueva *Ley Agrícola*, para reemplazar a la vigente. **A contramano con todas las exigencias internacionales**, la nueva ley **mantenía una férrea política de subsidios**, particularmente en torno al algodón, y le permitiría ganar tiempo hasta el año 2012, momento de aprobar una nueva Ley Agrícola que regule las ayudas domésticas de aquel país. Este comportamiento ha guiado deliberadamente hacia una **sobreproducción** en Estados Unidos, no como una consecuencia imprevista sino, por el contrario, como un **plan sistemático para ganar porción de mercado, mediante el deterioro de los precios internacionales**. Este objetivo se ha logrado con creces: Estados Unidos ha pasado de tener a principios de los '90 una participación del mercado del algodón cercana al 25%, a tener en la actualidad casi un 40% de las exportaciones mundiales, en detrimento de la subsistencia de millones de agricultores del África central y occidental.

- Este ingente volumen de subsidios ha generado pérdidas económicas e impactos sociales muy importantes para los países africanos productores de algodón, especialmente en la región de África occidental. ***Burkina Faso, Mali o Benín, han tenido pérdidas de entre el 1 y el 2% de su PIB anual, y han visto reducciones en sus ingresos de exportación entre un 8 y un 12%.*** Además, Diversos estudios afirman que de eliminarse los subsidios norteamericanos al algodón, los precios internacionales subirían entre un 6% y un 14%, y esto a su vez generaría unos ingresos adicionales a los productores africanos de entre un 8% y un 20%.

Referencias/Bibliografía

- ActionAid International. *The WTO Agreement on Agriculture*. 2003
- ActionAid International. *Divide and Rule: The EU and US response to developing country alliances at the WTO*. 2004
- Akiyama, Takamasa; Baffes, John; Larson, Donald F.; Varangis, Panos. *Commodity market reform in Africa: some recent experience*. Economic Systems, Vol. 27, pp. 83–115, 2003.
- Alston, Julian M.; Sumner, Daniel A.; Brunke, Henrich. *Impacts of Reductions in US Cotton Subsidies on West African Cotton Producers*. Oxfam America, 2007
- Badiane, Ousmane; Ghura, Dhaneshwar; Goreux, Louis; Masson, Paul. *Cotton Sector Strategies in West and Central Africa*. IMF Working Paper WP/02/173. Octubre, 2002
- Baquedano, Felix G.; Sanders, John H.; Vitale, Jeffrey. *Increasing incomes of Malian cotton farmers: Is elimination of US subsidies the only solution?* Agricultural Systems, Vol 103, pp. 418–432, 2010
- Bassett, Thomas J. *Slim pickings: Fairtrade cotton in West Africa*. Geoforum, Vol. 41, pp. 44-55, 2010.
- Benjaminsen, Tor A. *The population–agriculture–environment nexus in the Malian cotton zone*. Global Environmental Change, Vol. 11, pp. 283–295, 2001
- Benjaminsen, Tor A. *A critical political ecology of cotton and soil fertility in Mali*. Geoforum, Vol. 41, pp. 647–656, 2010
- Comité Consultivo Internacional del Algodón (ICAC). *Declaración de la 64ª Reunión Plenaria: “Normalización de la industria: la clave para el crecimiento del comercio”*. Septiembre, 2005
- Custers, Peter. *Globalisation and cotton production in Africa in historical perspective*. Bangladesh People’s Solidarity Centre (BPSC). Octubre, 2006
- Daly, Herman; Goodland, Robert. *An ecological-economic assessment of deregulation of international commerce under GATT*. Ecological Economics, Vol. 9, pp. 73-92, 1994.
- Devados, S.; Westhoff, P.; Helmar, M.; Grundmeier, E.; Skold, K.; Meyers, W.H.; Johnson, S.R. *The FAPRI modeling System at Card: A Documentation Summary*. Center for agricultural and rural development, Technical Report 89-TR 13. Diciembre, 1989
- Dorward, Andrew; Farrington, John; Deshingkar, Priya. *Making agricultural markets work for the poor*. Working Paper for the Renewable Natural Resources and Agriculture Team, DFID Policy Division. Septiembre, 2004.
- Dorward, Andrew; Kydd, Jonathan; Poulton, Colin. *Beyond Liberalisation: “Developmental Coordination” Policies for African Smallholder Agriculture*. Institute of Development Studies Bulletin. Vol. 36, No. 2, 2005
- Fairtrade Foundation. *The great cotton stitch-up*. Noviembre, 2010
- Fergusson, Ian F. *The World Trade Organization: The Hong Kong Ministerial*. CRS (Congressional Research Service) Report for Congress, Order Code RL33176. Enero, 2006
- FMI. *IMF Country Report No. 05/129*. 2005
- FMI. *IMF Country Report No. 06/73*. 2006
- Goreux, Louis. *Préjudices causés par les subventions aux filières cotonnières de l’AOC*. 2003
- Heydon, Ken. *After the WTO Hong Kong ministerial meeting: what is at stake?* OECD Trade Policy Working Paper No. 27. 2006

- International Development Association y FMI. *Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC): Document for the Completion Point Under the Original Framework and Decision Point Under the Enhanced Framework*, 2000
- Irwin, Douglas A. *The optimal tax on antebellum US cotton exports*. Journal of International Economics, Vol. 60, pp. 275–291, 2003
- Kidron, Giora J.; Karnieli, Arnon; Benenson, Itzhak. *Degradation of soil fertility following cycles of cotton–cereal cultivation in Mali, West Africa: A first approximation to the problem*. Soil & Tillage Research, Vol. 106, pp. 254–262, 2010
- Manduna, Calvin. *A review of the results of the 6th WTO Hong Kong Ministerial Conference – considerations for African, Caribbean and Pacific countries*. TRALAC Working Paper, No 6, Junio, 2006
- Ministère de l’Economie, du Plan et de l’Intégration, République du Mali. *Strategie Nationale de Lutte contre la pauvreté*. Febrero, 1998
- OECD-FAO. *Agricultural Outlook 2010-2019*. 2010
- Olukoshi, Adabayo; Dougnon, Isaie; Traoré, Abdoulaye et al. *A National Institution for Pro-Poor Growth: the CMDT and the Cotton Zone*. Mali Research Brief 3, IPPG Briefing Paper No. 15, Octubre, 2007
- OMC. *Doha Work Programme Ministerial Declaration*. WT/MIN(05)/DEC. Diciembre, 2005
- OMC. *Singapore Ministerial Declaration*. WT/MIN(96)/DEC. Diciembre, 1996
- OMC. *“United States - Subsidies on Upland Cotton - Report of the Panel.”* WT/DS267/R 04-3421 Geneva. 2004
- Oxfam International. *Algodoneros castigados: El coste de las reformas del Banco Mundial en Malí*. Marzo, 2007
- Oxfam International. *Cultivating Poverty: The Impact of US Cotton Subsidies on Africa*. 2002
- Peltzer, Roger. *Cotton made in África: a field report*. World Economy & Development, European Briefings on Globalisation, North-South Relations and International Ecology. 2010
- Poulton, Peter et al. *Competition and Coordination in Liberalized African Cotton Market Systems*. World Development, Vol. 32, No. 3, pp. 519–536, 2004
- Schnepf, Randy. *Brazil’s WTO Case Against the U.S. Cotton Program*. CRS (Congressional Research Service) Report for U.S. Congress, Order Code RL32571. Junio, 2003.
- Stein, Howard. *Deindustrialization, Adjustment, the World Bank and the IMF in Africa*. World Development, Vol. 20, No. 1, pp. M-95, 1992
- Sumner, Daniel A. (2003). *The impacts of U.S. cotton subsidies on cotton prices and quantities: simulation analysis for the WTO dispute*. Anexo I presentado ante el Panel de Disputas de la OMC en el caso del algodón en Septiembre de 2003.
- Thompson, Robert L. *The US Farm Bill and the Doha Negotiations: On Parallel Tracks or a Collision Course?* International Food and Agricultural Trade Policy Council. 2005
- USDA. *World Agricultural Supply and Demand Estimates*. World Agricultural Outlook Board. Octubre, 2010
- Van den Boogaerde, Pierre; Tsangarides, Charalambos. *Ten Years After the CFA Franc Devaluation: Progress Toward Regional Integration in the WAEMU*. IMF Working Paper WP/05/145. Julio, 2005
- Verger i Planells, Antoni. *Cambiando las reglas de juego en la OMC: el caso de las negociaciones de servicios en la ministerial de Hong Kong*. Seminari d’Anàlisi de Polítiques Socials (Universitat Autònoma de Barcelona), 2006.

Director: Josep Xercavins i Valls