

BRASIL E INDIA: INTERESES Y ESTRATEGIAS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL G-20¹

TAIANE LAS CASAS CAMPOS

INTRODUCCIÓN

UN RASGO DE LAS NEGOCIACIONES CELEBRADAS en la Organización Mundial del Comercio (OMC) es la formación de coaliciones que buscan mejorar su capacidad para construir el sistema de reglas más favorable a cada una. Ejemplo de tales alianzas es el Grupo de los Veinte (G-20),² consorcio que ha desempeñado un papel destacado en las pláticas sobre temas agrícolas. Son varios los factores que explican este hecho: la diversidad de sus intereses, el peso económico y político de sus miembros y su aptitud para alterar de manera significativa el curso de los debates. En cualquier caso, la centralidad del G-20 es innegable; por lo tanto, su formación contribuye a entender la constitución de coaliciones en los foros de discusión y negociación sobre el comercio internacional.

A partir de lo anterior, el presente estudio pretende evaluar las restricciones e incentivos que las negociaciones agrícolas conducidas por la OMC generan, así como su impacto en la formación del G-20, al tiempo que analiza detenidamente los casos de Brasil e India. Las posiciones de ambos países merecen atención especial por varias razones: su importancia política en tanto interlocutores del grupo, las divergencias sobre los intereses a defender de la agenda agrícola y la pertenencia a un conjunto de Estados que “posee una gama de recursos económicos, militares y políticos; cierta capacidad para influir en el diseño del orden internacional, regional o glo-

¹ Texto presentado en la 49ª Convención Anual de la Asociación Internacional de Estudios, celebrada en San Francisco, California, en 2008.

² Asociación de países que presentó una propuesta de organización de las negociaciones sobre agricultura correspondientes a la Conferencia Ministerial de la OMC a celebrarse en Cancún, México, en 2003. Los miembros del G-20 son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe.

bal; así como un determinado grado de cohesión interna y de suficiencia para lograr una acción estatal efectiva”.³

El punto de partida es el siguiente: la India y Brasil defienden preferencias opuestas en las negociaciones sobre el comercio agrícola, hecho que en principio excluiría acciones conjuntas. Mientras que los indios exigen protecciones contra las importaciones agrícolas, los brasileños pugnan por su amplia liberalización. La pregunta que guía este artículo se ocupa de los factores que hicieron asequible la creación y el mantenimiento del G-20 pese al aparente conflicto entre varios de sus integrantes, incluidos los ya citados. La hipótesis de trabajo es que, para los asuntos del campo, a pesar de la disparidad de intereses observada durante las pláticas previas a la Conferencia Ministerial de Cancún de la OMC, la cooperación resultó el mejor curso de acción para los representantes de Brasil y de la India ante los costos económicos y políticos de la propuesta presentada en común por Estados Unidos (EU) y la Unión Europea (UE).

La prioridad dada a las políticas de desarrollo en las discusiones comerciales multilaterales pudo ser un punto de convergencia entre los Estados parte del G-20. Celso Amorin, el canciller brasileño, caracteriza al grupo como una asociación de países que ve en el comercio internacional una herramienta para la promoción del desarrollo.⁴ Según Lima y Hirst,⁵ la agrupación representa para Brasil un regreso a la agenda de las décadas de 1970 y 1980, periodo marcado por la existencia de una coalición de naciones del tercer mundo, el G-77, cuya atención se centraba en temas relacionados al desarrollo. Por su parte, para Narlikar,⁶ la posición de la India en el seno de la OMC está condicionada por opiniones de inclinación tercermundista y por una estrategia distributiva basada en lo que la autora describe como “un concepto de justicia fundamentado en la equidad de los resultados, más que en la legitimidad del proceso”.

La misma Narlikar, junto con Tussie, ha mencionado algunos factores que podrían dificultar la formación y conservación de coaliciones entre países desarrollados y en vías de serlo, como el G-20.⁷ El primero de ellos es

³ Andrew Hurrell, “Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Power?”, *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, 2006, pp. 1-19. Según el autor, la definición incluye aquellos países que buscan obtener el estatus de potencia.

⁴ Las propuestas del Grupo de los Veinte están en <http://www.g-20.mre.gov.br/proposals.asp>

⁵ Maria Regina Soares de Lima y Mónica Hirst, “Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities”, *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, 2006, pp. 21-40.

⁶ Amrita Narlikar, “Peculiar Chauvinism or Strategic Calculation? Explaining the Negotiating Strategy of a Rising India”, *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, 2006, pp. 59-76.

⁷ Amrita Narlikar y Diana Tussie, “The G20 at the Cancun Ministerial: Developing

la debilidad política y económica que exhiben tales alianzas frente a sus contrapartes más avanzadas. No obstante, dicen los investigadores referidos, el G-20 no tiene ese problema pues el grupo comprende 60% de la población mundial, 70% de la rural y 26% de las exportaciones mundiales de productos agrícolas. El segundo elemento se relaciona con el riesgo de fragmentación, intrínseco a la estructura de la coalición y originado por los intereses divergentes de sus miembros, por sus estrategias de negociación y por las reacciones de otros países o de otras asociaciones de Estados participantes en las pláticas. La experiencia acumulada por sus integrantes a la hora de participar en coaliciones ha contribuido de manera significativa al éxito del G-20.

Valdría la pena analizar las vivencias de los participantes en el grupo desde el punto de vista de sus discursos pro desarrollo, sus estrategias para ensanchar el espacio de las pláticas multilaterales e incluso sus evoluciones históricas. A pesar de reconocer la importancia de cada uno, creemos que el proceso de negociación acaba por ser la conjugación de diversos factores cuyo marco de referencia, determinado por los intereses nacionales y por el ámbito de negociación internacional en cuestión, ejerce una influencia fundamental en la decisión de los países sobre qué curso de acción política tomar.

Frente a esto, es necesario expandir el alcance del análisis y estudiar las ocasiones en que los Estados involucrados participaron en coaliciones. Para aclarar la posición estratégica de aquellos al interior del Grupo, semejante perspectiva tendría que considerar la interacción simultánea entre diversas características, tales como la estructura de cada nación, los intereses de los participantes y las estrategias de negociación. En otras palabras, debería analizarse la formación y duración de alianzas como el G-20 a partir del riesgo de fragmentación, definido por la acción recíproca entre la política internacional y la nacional (intereses y posición estratégica de los grupos locales).

Esa correspondencia sienta las condiciones en las que se alcanzan los acuerdos internacionales; para examinarla se usará la metodología de Robert Putnam, que consiste en juegos de dos niveles.⁸ El primero es el ámbito internacional, donde el poder ejecutivo negocia las condiciones para un acuerdo; el segundo es el espacio local en que el convenio se somete a rati-

Countries and their Evolving Coalitions in the WTO”, *World Economy*, vol. 27, núm. 7, 2004, pp. 947-966.

⁸ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games”, en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Los Ángeles, University of California Press, 1993, pp. 431-468.

ficación. El negociador⁹ es el vínculo entre los dos planos, pues debe pactar acuerdos convenientes para los electores; su objetivo último es la confirmación del documento, sujeta a un cierto “conjunto ganador” (*win set*), esto es, “el grupo de acuerdos potenciales susceptibles de recibir la aprobación, mediante votación, de los electores de cada país. Es lo contrario del otro resultado posible: el fracaso de la negociación”.¹⁰

Según Putnam, los factores que definen el tamaño del conjunto ganador son: 1) las coaliciones y las preferencias de los actores nacionales, 2) las instituciones de cada país, y 3) las estrategias adoptadas por los negociadores en los espacios internacionales. Por un lado, es muy probable que la ausencia de consenso y las preferencias difusas* de los electores locales den lugar a un grupo numeroso de acuerdos posibles, es decir, a un conjunto ganador más extenso. Por el otro, mientras más homogéneos sean los intereses de los votantes de cada país, menor será la cantidad de arreglos alcanzables y, con ello, el conjunto ganador será más restringido. Así, las preferencias de los electores y de las instituciones nacionales determinan el grado de autonomía del negociador respecto a los votantes ubicados en el nivel dos del juego.

Putnam considera que el representante no tiene preferencias propias, o sea que actúa en las mesas de discusión según los intereses de los electores nacionales. Moravcsik amplía el alcance analítico de la posición del intermediario al considerar no sólo que sus preferencias son relevantes, sino que también cuenta con su propia serie de acuerdos aceptables. Ambos elementos reflejan lo siguiente: 1) el interés de fortalecer su posición dentro de su país al tomar como referencia los asuntos que más le preocupan

⁹ También llamado en la literatura especializada “ejecutivo”, “jefe de gobierno” (*chief of government*, COG) o “estadista”, entre otros. Aquí se usará “negociador” para hacer referencia al papel que desempeña en el modelo analítico empleado.

¹⁰ Andrew Moravcsik, “Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining”, en Evans, Jacobson y Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, pp. 3-42.

* En la teoría de elección social, la economía neoclásica supone información perfecta, lo que permite a individuos y grupos ordenar sus preferencias de manera completa, es decir, expresar su aceptación o rechazo definitivos hacia distintas alternativas. No obstante, con frecuencia, las personas no saben qué elegir; los agentes económicos no siempre distinguen claramente las alternativas que prefieren de las que no prefieren. Por lo tanto, el comportamiento de un agente económico no se ajusta a una lógica binaria del tipo preferir/no preferir, sino a una lógica “difusa”. Las preferencias difusas permiten que un individuo pueda escoger en cierto grado o de manera aproximada determinada alternativa; no tiene que darse necesariamente la total preferencia o su total ausencia. Gracias a las preferencias difusas se puede admitir en la teoría que la falta de completitud obedece a fallas en la información que se traducen en ausencia de elección, fenómeno mucho más cercano a la realidad que el principio rígido de información perfecta. [N. del T.]

al votante promedio, 2) la disposición para hacer frente a los imperativos internacionales, y 3) el influjo de sus preferencias a la hora de definir su posición en un debate. Por consiguiente, Moravcsik estima que la intersección entre el conjunto ganador de los votantes locales y el del negociador también condiciona la conclusión de un acuerdo.

LAS NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS EN LA OMC Y EN LA FORMACIÓN DEL G-20

En el régimen comercial internacional, siempre se ha visto los debates sobre la liberalización del intercambio de productos agrícolas como un tema decisivo. Ausentes durante la primera fase de construcción del sistema, de 1947 a 1995 bajo la égida del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), las discusiones comenzaron ya en la Ronda Uruguay,* resultado de una exigencia en tal sentido de parte de los países en vías de desarrollo.

Bajo el mandato del artículo 20 de la Ronda, los Estados miembro negociaron el conjunto de reglas destinado a regir la liberalización del comercio agrícola, propósito que en aquellos años compartían de manera entusiasta Estados Unidos, Brasil y otros miembros del Grupo Cairns.¹¹ La India se limitó a presentar un documento en el que defendía enfáticamente un trato especial y diferenciado para los países con problemas de seguridad y dependencia alimentarias. La Unión Europea, por su parte, abogó por la continuidad de su programa de subsidios a la exportación, al igual que la de otros mecanismos de apoyo al sector agrícola.

La Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha, Qatar, en 2001, sentó nuevas bases para las negociaciones sobre temas de agricultura, pues además de comprometerse a continuar con las pláticas tendientes a alcanzar la liberalización comercial, estableció lo siguiente:

el trato especial y diferenciado para los países en vías de desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones. Asimismo, se incorporará a las Listas de concesiones y compromisos y, según proceda, a las normas y

* El término *Ronda* hace referencia a reuniones entre países con el fin de negociar la política de aranceles y la liberalización de los mercados. La Ronda Uruguay es la octava en su tipo; inició en Punta del Este (Uruguay), en 1986, y concluyó en Marrakech (Marruecos) en 1993. Ahí se decidió la transformación del GATT en la OMC. [N. del T.]

¹¹ Coalición de diecinueve países que, en la primera fase de las negociaciones al interior de la OMC, ha exigido insistentemente la liberalización del comercio de productos agrícolas. Sus integrantes son: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

disciplinas que han de negociarse, de tal suerte que resulte efectiva su operación y permita que se tomen realmente en cuenta las necesidades de los países en vías de desarrollo, incluyendo la seguridad alimenticia y el desarrollo rural.¹²

Las pláticas fueron esporádicas e infructuosas hasta que empezaron los preparativos para la Quinta Conferencia Ministerial a desarrollarse en Cancún en 2003; en ese momento muchos países expresaron su interés en retomárlas. El bloqueo en el que se encontraban, provocado por la forma en que se desarrollaron las negociaciones, llevó al director general de la OMC a pedirle a Estados Unidos y a la Unión Europea que trabajaran juntos para presentar una propuesta en común. Toda vez que defendían posiciones opuestas, una iniciativa conjunta podría abarcar un amplio rango de los intereses en juego.

El 13 de agosto de 2003, los representantes de Estados Unidos y de la Unión Europea, Robert Zoellick y Pascal Lamy, respectivamente, presentaron un mismo documento (JOB[03]/157) que proponía que la reducción de los programas nacionales de apoyo al sector se hiciera de manera diferenciada y se basara en el nivel inicial de la ayuda. El decremento de los aranceles aduaneros se establecería por una fórmula que combina el método suizo¹³ con el de la Ronda Uruguay.¹⁴ El texto planteaba también un programa de recortes de subsidios a la exportación que apenas si alteraba su nivel observado en la Unión Europea, al tiempo que le permitía a Estados Unidos mantener casi intacta su política de crédito a la exportación, contraviniendo así los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay. Más aún, el proyecto sugería que los temas relativos al tratamiento especial y diferenciado deberían basarse en las demandas que los propios países interesados expresaran.

Desde la perspectiva de las naciones en vías de desarrollo, las medidas sugeridas significaban un retroceso así como una amenaza a sus intereses. Esas consideraciones motivaron la elaboración y difusión de una contrapropuesta por parte de una asociación de países que después sería conocida como el Grupo de los Veinte (G-20). La presentación del texto alternativo (WT/MIN[03]/w/6) ocurrió el 4 de septiembre de 2003, esto es, veintiún días después del dado a conocer por Estados Unidos y la Unión

¹² World Trade Organization, *Doha Ministerial Declaration*, Ginebra, WTO, 2001 (WT/MIN(01)/DEC/1), en http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm [consulta: noviembre de 2007].

¹³ Procedimiento armonizador que trueca las tarifas más altas por cantidades mayores; simultáneamente fija una tasa arancelaria final máxima.

¹⁴ Pauta que consiste en reducir las tarifas utilizando un promedio simple acompañado de rebajas mínimas por producto.

Europea, y diez antes de la Conferencia Ministerial en Cancún. En el prefacio, los firmantes reafirmaron su intención de cumplir las obligaciones estipuladas en los párrafos 13 y 14 de la Declaración de Doha,¹⁵ la necesidad de establecer el trato especial y diferenciado, así como de reconocer y ocuparse de asuntos no comerciales, en especial de los intereses de los países en vías de desarrollo. La iniciativa fue elaborada a partir de la diseñada por estadounidenses y europeos; de hecho, conservó varias de sus disposiciones: reducción de los programas nacionales de apoyo a la agricultura y a las exportaciones, disminución de los aranceles aduaneros por medio de la fórmula combinada y el fin de los subsidios en los países desarrollados.

El punto clave del planteamiento era distinguir las obligaciones de los países según su nivel de desarrollo y de dependencia del sector agrícola. Además, se asentaba que los costos del régimen comercial internacional recaían en las naciones pobres y que el camino hacia intercambios más justos pasaba necesariamente por la liberalización de las importaciones y exportaciones agrícolas en los Estados desarrollados, todo ello en consonancia con los compromisos asumidos en Doha. Veinte países de intereses disímiles aprobaron la propuesta.

Entre las naciones en vías de desarrollo, Alan Matthews identifica cinco grupos según las preferencias desplegadas al inicio de las pláticas de la Ronda Uruguay.¹⁶ El primero comprende a los exportadores más importantes de productos agrícolas: Brasil, Argentina y Tailandia, junto con otros miembros del Grupo Cairns. El segundo lo constituye una amplia lista de países de bajos ingresos en busca de la autosuficiencia en el sector agrícola; el representante más destacado es la India. En el tercero hay importadores netos de alimentos como Egipto, Kenia y Pakistán, entre otros. Pequeñas islas-Estado, como Mauricio o Jamaica, integran el cuarto grupo; aunque también son importadoras netas de alimentos, la diferencia con el conjunto anterior estriba en que gozan de privilegios comerciales con algunas naciones desarrolladas. Por último están los países menos desarrollados, importadores netos de alimentos sujetos a un trato diferenciado al interior de la OMC.

Al G-20 lo integran representantes de casi todos los conjuntos mencionados: Brasil, Argentina y Tailandia por los grandes exportadores, la India por los que buscan su independencia alimenticia y Egipto y Pakistán por

¹⁵ El artículo 13 garantiza trato especial y diferenciado a los países que enfrentan problemas de dependencia alimenticia. El artículo 14, por su parte, establece la regla del todo único (*single undertaking rule*) para las negociaciones agrícolas dentro del marco vigente para ellas al interior de la OMC.

¹⁶ Alan Matthews, *The Position of the Developing Countries in the WTO Negotiations on Agricultural Trade Liberalization*, Dublín, Trinity College, 2001, pp. 3-4 (*Trinity Economic Papers Series*, 2001/03), en http://www.tcd.ie/Economics/TEP/2001_papers/TEPN03AM21.pdf

los importadores netos de alimentos. La adhesión de todos ellos a la iniciativa del Grupo es resultado de dos líneas de acción: primera, asumir el compromiso de fomentar las condiciones para llevar a cabo el mandato de la Conferencia de Doha, a saber, “establecer un sistema comercial justo y orientado hacia el mercado por vía de reformas fundamentales a la agricultura”.¹⁷ Para conseguirlo, los miembros acordaron que el texto incluyera una distinción puntual entre las obligaciones de los países en vías de desarrollo y las de las naciones prósperas. El segundo curso de acción consistió en reafirmar la necesidad de proveer trato especial y diferenciado a todos los Estados en vías de desarrollo. Con ello se intentaba asegurar la inclusión de los intereses de los países pobres, de los importadores netos de alimentos y de los que buscaban la autosuficiencia alimentaria. Brasil e India formaron el núcleo inicial de la coalición, al ser los que redactaron el primer borrador del proyecto. Su asociación fue resultado probablemente del Foro IBSA,¹⁸ espacio que resultó en un acuerdo de cooperación técnica firmado por Brasil, India y Sudáfrica en junio de 2003; China se uniría posteriormente.

Que el G-20, además de esos cuatro países, cuente entre sus filas con Argentina, México y un conjunto de Estados de poco peso en el comercio internacional, hace de la coalición, en palabras de Narlikar y Tussie, un rompecabezas interesante.¹⁹ Asimismo, le confiere gran importancia; esto es, posee un alto grado de legitimidad gracias a su capacidad de cohesionar a actores tan dispares como grandes exportadores, importadores influyentes y países intrascendentes en relación a los temas discutidos. Otro aspecto a considerar es la decisión de constituirse en una coalición ofensiva en el sentido de incorporar y defender las preferencias de las naciones en vías de desarrollo, y de “intentar imponer los intereses de los grandes exportadores así como de quebrar el proteccionismo Norte-Sur al presentar este último una agenda agrícola propia”.²⁰

En el mismo artículo de Narlikar y Tussie ya citado, se menciona otro factor que contribuyó de manera importante al éxito del G-20; a saber, que

¹⁷ Grupo de los Veinte, “Agriculture. Framework Proposal”, 2003, p. 1 (WT/MIN(03)/W/6), en <http://www.wto.org> [consulta: noviembre de 2007].

¹⁸ El Foro IBSA es una iniciativa trilateral de la India, Brasil y Sudáfrica cuyo propósito es promover la cooperación Sur-Sur. Para mayor información, consúltese http://www.g-20.mre.gov.br/history_port.asp

¹⁹ Narlikar y Tussie, “The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO”, pp. 947-966.

²⁰ Pedro da Mota Veiga, *Brazil and the G-20 Group of Developing Countries* (Managing the Challenges of WTO Participation, Case Study 7), en http://www.wto.org/english/res_e/bo_osp_e/casestudies_e/case7_e.htm [consulta: noviembre de 2007].

éste presentara con claridad su propuesta de reglas para conducir las negociaciones agrícolas y no una larga lista de demandas banales.* Este rasgo le permitió al Grupo establecer una agenda activa y anticipatoria en lugar de ser una coalición de veto no dispuesta a negociar. Al exponer un plan concreto y, más aún, al hacerlo reproduciendo las características esenciales de la iniciativa de Estados Unidos y la Unión Europea, la agrupación ganó, además de legitimidad, coherencia interna.

INTERESES E INSTITUCIONES NACIONALES: LOS “CONJUNTOS GANADORES” DE BRASIL Y DE LA INDIA

Robert Putnam considera que tanto los intereses como las instituciones nacionales determinan la manera de elaborar los acuerdos y tratados internacionales. En esta sección se analizarán las instituciones políticas y la configuración de las preocupaciones locales incluidas en los conjuntos ganadores de Brasil y de la India con respecto a la formación y consolidación del G-20.

La característica más importante de la propuesta del consorcio es la de representar los intereses de países en vías de desarrollo con estructuras socioeconómicas diferentes, como Brasil e India. A pesar de que ambas naciones pertenecen a una misma categoría por su nivel de prosperidad, se pueden observar fuertes contrastes en sus indicadores sociales. Un ejemplo: en Brasil, 84.2% de la población vive en zonas urbanas; el resto, 15.8%, lo hace en áreas rurales. En la India, 71.3% de los habitantes reside en el campo, mientras que sólo 28.7% radica en ciudades.²¹ Al comparar la participación relativa de los productos agrícolas en los sectores productivos, medida por exportaciones e importaciones totales, se observa que en Brasil ese tipo de bienes representa un tercio de las exportaciones totales, mientras que en la India es 13% (y cada vez se reduce más). En términos monetarios, en 2004, por ejemplo, el valor aproximado de las exportaciones agrícolas brasileñas e indias fue de 31 000 millones de dólares y de 8 500 millones de dólares, respectivamente. Vale la pena notar que ambas naciones registran con frecuencia superávit en sus balanzas comerciales para productos agrícolas; sin embargo, la gran diferencia está en el monto de los mismos. También en 2004, el saldo positivo de Brasil fue de 26 000 millones de dólares, mientras que el de la India alcanzó apenas 1 600 millones de dólares.²²

* “A laundry list of demands”, en el original. [N. del T.]

²¹ Datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE), en <http://www.ibge.org.br>

²² Datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en <http://www.wto.org>

Por lo que se refiere a los aranceles aduaneros, los sudamericanos se comprometieron en la Ronda Uruguay a imponer un impuesto medio máximo de 30% para el conjunto de sus importaciones. Lo han cumplido por mucho: la tasa del arancel medio para bienes agrícolas, medida por el volumen comerciado, fue de 10.3% en 2006. Por el contrario, en el país asiático el mismo indicador registró un nivel de 60.6% en 2005, lo que lo convierte en uno de los Estados con las barreras arancelarias más altas para los productos del sector.

Una característica importante de la actividad agrícola en ambas naciones es la distribución de la tierra. Si en la India casi todas las propiedades rurales, 98.4% de ellas, miden menos de diez hectáreas, en Brasil 49.43% tiene ese tamaño, aproximadamente. No obstante, esas mismas tierras de hasta diez hectáreas suman apenas 2.23% de la superficie total del territorio brasileño, mientras que en la India totalizan 82.60%. Así, nos enfrentamos a dos estructuras agrarias diametralmente opuestas. En el país del río Ganges, la tenencia de la tierra está fragmentada en pequeñas propiedades, mientras que en el del río Amazonas hay una gran concentración en posesiones de gran tamaño. Estos arreglos son resultado de reformas agrarias emprendidas en la India en las décadas de 1950 y 1960, así como de su ausencia en Brasil.

El volumen de producción agrícola en la India es notablemente más alto que el de Brasil, al igual que el del uso de recursos (tierra, fertilizantes y mano de obra). No obstante, la tecnología, las condiciones climáticas y las economías de escala, producto de la gran extensión de las propiedades, vuelven a la agricultura brasileña considerablemente más productiva que la hindú. El *Trade Policy Review (Examen de la política comercial)* presentado por la OMC en 2007 destaca los desafíos que enfrenta el campo del país asiático:

El sector emplea a cerca del 60% de la fuerza de trabajo, lo que sugiere que la productividad laboral es aproximadamente un sexto de la registrada en el resto de la economía. El bajo rendimiento se debe en parte a la fragmentación de la tenencia de la tierra, a los pobres niveles de mecanización y a la dependencia de las precipitaciones pluviales, razones que se suman a los niveles inadecuados de inversión pública en investigación e infraestructura, causado esto último por el “efecto expulsión” (*crowding out*)* derivado del dinero gastado en

* La expresión designa la situación en que el sector público “expulsa” al privado al acaparar buena parte de las posibilidades de financiamiento existentes en el mercado. Esto lo consigue si se presenta una elevada aversión al riesgo, lo que lleva a los inversionistas a ponderar descomedidamente la deuda pública sobre la privada. Otra forma de obtener el mismo resultado es establecer tasas de interés muy elevadas para la financiación, imposibles de alcanzar para el sector privado. [N. del T.]

los subsidios directos e indirectos a la agricultura. La seguridad alimenticia sigue siendo una preocupación mayor y causa de muchas de las intervenciones del gobierno en el sector.²³

A diferencia de la India, en Brasil la actividad agrícola se caracteriza por su dinamismo. La política sectorial adoptada por el gobierno se basa en una transferencia progresiva de los costos del financiamiento al sector privado. El secretariado de la OMC elaboró un reporte en el que se señala lo siguiente:

[e]n tanto gran exportador de productos agrícolas, Brasil puede ganar mucho de la reducción de las distorsiones en los mercados mundiales; en consecuencia, en el transcurso de los últimos años ha participado intensamente en las negociaciones de la OMC, llamando a reducir todas las medidas internas de apoyo desequilibrantes del comercio sobre la base de un análisis producto por producto.²⁴

Por lo que hace a la política, Brasil e India son dos países democráticos extensos, federales y multipartidistas. Mientras que en el primero el tipo de régimen es presidencial, el segundo ha adoptado un sistema parlamentario en el que el presidente, designado mediante elección indirecta, nombra al primer ministro, quien ejerce realmente las funciones ejecutivas. En consecuencia, fue Atal Bihari Vajpayee, primer ministro indio, quien representó los intereses de su país en las negociaciones dentro de la OMC. Una coalición de diecisiete partidos políticos, bajo la égida del Bharatiya Janata Party, sostenía en ese entonces el mandato del ejecutivo. Esa agrupación política surgió a principios de la década de 1980 y su agenda política es de corte nacionalista, hinduista, proteccionista y conservador.

A diferencia de su socio comercial, Brasil es una república presidencial y federal en la que el titular del poder ejecutivo es electo mediante sufragio universal directo. En ambos Estados, el sistema multipartidista obliga a la formación de coaliciones para el buen funcionamiento del gobierno. En el país amazónico, las negociaciones agrícolas comenzaron durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2001), candidato del Partido Socialdemócrata Brasileño (**Partido Social Democrata Brasileiro, PSDB**),

²³ World Trade Organization, "Trade Policies by Sector", sección cuarta en *India*, 2007, p. 99 (*Trade Policy Review*, WT/TPR/S/182), en http://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp283_e.htm [consulta: noviembre de 2007].

²⁴ World Trade Organization, "Trade Policies by Sector", sección cuarta en *Brazil*, 2004, p. 112 (*Trade Policy Review*, WT/TPR/S/140), en http://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp239_e.htm [consulta: noviembre de 2007].

formación de centro-izquierda defensor de la liberalización económica. Las pláticas se extendieron al mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-), ahora en su segundo cuatrienio, candidato del Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores, PT), agrupación política de izquierda. Como ya se mencionó, en ambos países es indispensable formar coaliciones de gobierno; en la nación asiática, esas alianzas abren el espacio para la acción política de grupos sociales muy variados debido a la fuerte presencia de partidos regionales y locales.

Otro aspecto importante de la estructura política india es que la instancia encargada de conducir las negociaciones agrícolas es el Ministerio de Industria y Comercio, mediante su División de Política Comercial (Trade Policy Division, TPD). En Brasil, quien hace esa labor es el Ministerio de Relaciones Exteriores, responsable de todos los asuntos relativos al contacto con el exterior. De manera más precisa, las discusiones sobre asuntos comerciales las lleva el cuerpo diplomático. Es una costumbre bien establecida que el presidente recién electo escoja a su canciller de entre los miembros de esa corporación, procedimiento que le permite evitar discontinuidades en la política exterior. Celso Amorim, actual ministro del ramo, fue el responsable de la delegación brasileña en Ginebra entre 1999 y 2001 bajo el mandato de Cardoso; posteriormente condujo las negociaciones sobre la propuesta del G-20 cuidando de salvaguardar los intereses nacionales.

Las preferencias de los electores indios

Cuando se dio a conocer el texto de la iniciativa, fue perceptible que en él convergían los intereses de los votantes indios. Esta aseveración puede ser probada al recordar las reacciones de actores importantes de la sociedad, tales como instituciones, representantes de distintos grupos poblacionales, académicos, investigadores y, por supuesto, partidos políticos.

La Confederación India de la Industria (Confederation of Indian Industry, CII) apoya los planes del G-20 y ha exhortado a los países desarrollados a fomentar la reducción de aranceles aduaneros, subsidios y programas nacionales de ayuda a la agricultura. Empero, el rasgo más distintivo del organismo es su atención decidida y su insistencia en la necesidad de establecer un trato especial y diferenciado para los países que padezcan problemas de seguridad alimenticia, esto es, aquellos que necesitan proteger a los pequeños agricultores para garantizar el suministro continuo de alimentos.

El Consejo Indio para la Investigación en Relaciones Económicas Internacionales (Indian Council for Research on International Economic Relations, ICRIER) ha privilegiado un punto de vista más pragmático para analizar

las negociaciones comerciales. Su opinión es que abandonar el principio del “todo único”^{*} puede resultar una buena estrategia si se lo considera el único camino para salir del bloqueo imperante en las pláticas en la OMC. Según los investigadores del ICRIER, retomar las negociaciones puede ser benéfico para el país ya que

un acuerdo muy ambicioso sobre unos pocos pero selectos temas (como el NAMA^{**}), la facilitación del comercio y los servicios, incluyendo las negociaciones sobre el artículo VI del GATS,^{***} junto con avances mínimos en el sector agrícola (comprendida la eliminación del subsidio a las exportaciones para el año 2013) y la ya convenida ayuda para mejorar la organización del comercio, harían avanzar la causa multilateral y contribuirían a mantener la credibilidad de la OMC, con lo que podría suspenderse la liberalización de la agricultura para volver a ella en fecha posterior con mucho mayor impulso y alcance. Los intereses de la India también se beneficiarían pues el país podría consolidar su recién adquirida condición de negociador importante al interior de la OMC. Tal ganancia debe ser aprovechada y cultivada.²⁵

El Consejo Nacional para la Investigación en Economía Aplicada (National Council for Applied Economic Research, NCAER) ha adoptado una posición intermedia. Ocupado en desarrollar programas de investigación que logren capacitar a la India para operar de manera eficiente en el mercado global, el organismo considera la liberalización comercial como un giro significativo para el país. Pues en la medida en que ese proceso se intensifica

^{*} Según documentos de la propia OMC, el principio del todo único (*single undertaking principle*) consiste en que prácticamente cada punto de la negociación es parte de un todo indivisible, y nada puede acordarse por separado. El precepto podría resumirse así: nada queda acordado mientras no se haya acordado todo. [N. del T.]

^{**} Negociaciones para el acceso a mercados no agrícolas (Non-agricultural market access negotiations). En Doha, los ministros acordaron iniciar negociaciones para liberalizar aún más el comercio de bienes no agrícolas. Por extensión, los productos NAMA son todos aquellos bienes no cubiertos por el Acuerdo sobre Agricultura (manufacturas, combustibles, minerales, agropecuarios). [N. del T.]

^{***} El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (General Agreement on Trade in Services) es un tratado de la OMC que entró en vigor en enero de 1995 como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay. El acuerdo fue elaborado para extender el sistema comercial multilateral al sector de los servicios. Todos los miembros de la OMC firmaron el GATS. [N. del T.]

²⁵ Rajiv Kumar y Suparna Karmakar, “Doha Logjam: What Must Give?”, Indian Council for Research on International Economic Relations [ICRIER], 15 de marzo de 2007 (*ICRIER Think Ink*), en <http://www.icrier.org/thinkink/15march07.html> [consulta: noviembre de 2007].

habría cambios de gran valor, lo que a su vez tendría implicaciones importantes para la economía (incluyendo la del sector rural). Los beneficios para la nación podrían ser sustanciales si se realizan las inversiones necesarias (públicas y privadas) y si se consuman acciones más decididas para proteger a los grupos perjudicados en el corto plazo.²⁶

Asimismo, cuando se la compara con otros países asiáticos, incluyendo China, resulta muy claro que en la India el proceso de liberalización aún es incipiente. El NCAER estima que las ganancias de los agricultores nacionales podrían mejorar notablemente si se destinaran al sector los recursos suficientes.

Desde principios de la década de 1980, ningún partido político ha alcanzado la mayoría absoluta en el congreso indio. Por consiguiente, las elecciones nacionales se han caracterizado por la formación de coaliciones; en los comicios de 2004, las dos más importantes fueron la Alianza Progresista Unida (United Progressive Alliance, UPA) y la Alianza Democrática Nacional (National Democratic Alliance, NDA).

La primera está formada por el Partido del Congreso (también llamado Congreso Nacional Indio), que, junto con otras catorce entidades de interés público, ganó la mayoría legislativa. Su dominio ha durado todo el mandato del primer ministro Singh, o sea, desde 2004. Buena parte de las acciones en su programa está dirigida a los pequeños agricultores; además, promete que

[e]l gobierno de la UPA garantizará que se provea a los agricultores de la protección adecuada contra las importaciones, en especial cuando los precios internacionales caigan repentinamente. A lo largo y ancho del país, todos aquellos que trabajen la tierra recibirán precios justos y remunerativos por sus productos. Se mantendrán los términos de intercambio favorables a la agricultura.

En las negociaciones con la OMC, el partido contempla lo siguiente:

el gobierno de la UPA protegerá por completo el interés nacional, en especial el de los agricultores. Si bien se asumirán los compromisos ya adquiridos, se organizarán los esfuerzos para asegurar que todos los acuerdos reflejen íntegramente nuestras preocupaciones, en particular en materia de propiedad intelectual y agricultura. El gobierno de la UPA empleará la flexibilidad contenida en los acuerdos de la OMC para defender cabalmente la agricultura e industria indias. El gobierno de la UPA tendrá un papel activo, y no de reacción, en fortalecer la

²⁶ National Council for Applied Economic Research [NCAER]. <http://www.ncaer.org/#>

solidaridad naciente entre los países en vías de desarrollo con motivo de la formación del G-20 dentro de la OMC.²⁷

Por su parte, en la propuesta de la otra gran coalición, la NDA, integrada por el Bharatiya Janata Party, entre otros, se puede leer lo siguiente:

el gobierno seguirá defendiendo en la Organización Mundial del Comercio los intereses de la India, en particular los de sus *kisans*.* Junto con otros países en vías de desarrollo trabajaremos para impedir que las naciones más prósperas protejan sus injustas ventajas en el comercio mundial, en la agricultura, los servicios y las inversiones.²⁸

Algunos segmentos de la sociedad india comparten la opinión de que deberían terminar de implementarse las reformas de liberalización iniciadas en 1991; ello con el objetivo de obtener los beneficios esperados de ellas. No obstante, la gran mayoría reconoce la fragilidad de la agricultura nacional, por lo que defiende las políticas proteccionistas. Más aún, los discursos de los partidos políticos durante la campaña convergieron al adoptar una actitud defensiva durante el tiempo que durasen las negociaciones sobre temas de agricultura en la OMC. Ese consenso indica que si uno quiere hacerse de apoyo político en la India, es indispensable comprometerse con la causa de los campesinos y defender los intereses del sector.

*Las preferencias de los electores brasileños***

Al observar la actuación de los representantes brasileños en los debates, no hemos detectado que diverjan los intereses de asociaciones de clase, partidos políticos y de otros grupos. Es más, algunos miembros o segmentos destacados de la sociedad incluso han señalado la relevancia de las negociaciones, en particular las de la Ronda Uruguay, para los sectores agrícola e industrial.

²⁷ United Progressive Alliance, “Common Minimum Program of the Congress led United Progressive Alliance”, en <http://www.congress.org.in> [consulta: noviembre de 2007].

* “Campesinos”, en hindi. Literalmente significa “aquel que ara”. [N. del T.]

²⁸ National Democratic Alliance, “Globalization”, en *An Agenda for Development, Good Governance, Peace, and Harmony*, 2004, en <http://www.indian-elections.com/partymanifestoes/nda.html>

** Todas las citas textuales de este apartado fueron traducidas del portugués. Aparecen en notas al pie en el original, en inglés. [N. del T.]

La Confederación Nacional de la Industria (*Confederação Nacional da Indústria, CNI*), que agrupa a todas las federaciones industriales estatales, aboga por la reanudación de las discusiones de la Ronda Doha, ya que

[1] la ausencia de un acuerdo comercial dentro del espacio de la OMC conlleva dos consecuencias negativas para Brasil: pone en peligro el sistema comercial multilateral, hasta ahora de gran importancia para el comercio exterior nacional, y estimula la proliferación de acuerdos bilaterales y regionales, causando desviación de comercio* y la consecuente exclusión de esas redes de los Estados no involucrados.²⁹

Sin embargo, la agrupación reconoce que los encuentros podrían arrojar resultados capaces de satisfacer los intereses de los países en vías de desarrollo. Siendo esto así, la posición de la CNI enfatiza la necesidad de reanudar las pláticas y el que:

1) Las negociaciones agrícolas constituyen el elemento crítico para el éxito de la Ronda. La evaluación de los beneficios obtenidos por Brasil dependerá directamente de los resultados de esas pláticas; 2) las negociaciones de la Ronda deben producir resultados equilibrados tanto para la agricultura como para la industria y los servicios; 3) las negociaciones sobre productos industriales deben desembocar en un mejor acceso para los productos hoy sujetos a máximos arancelarios en los países desarrollados.³⁰

De manera adicional, el organismo “entiende que no es aceptable el que esta Ronda conduzca al ahondamiento de las diferencias entre las estructuras de protección y las reglas actualmente vigentes para los bienes industriales y agrícolas”.

* La desviación del comercio se produce cuando el intercambio es desviado desde un exportador eficiente hacia uno menos eficiente debido a la aplicación de un convenio comercial. Cuando se habla de una unión aduanera, ésta desvía comercio si las importaciones más baratas ajenas a la unión son reemplazadas por importaciones más caras de uno de sus miembros. Una definición variante de la anterior dice que habrá desviación comercial cuando productos que son abastecidos dentro del bloque comercial tiendan a tener protección arancelaria; es decir, se establecen impuestos a la entrada de productos similares o sucedáneos que provendrían del exterior del bloque. Como resultado, los consumidores en los mercados domésticos deben pagar precios más altos. [N. del T.]

²⁹ Lusa, “Brasil: Indústria defende concessões equilibradas nas negociações da OMC”, *Agro-Notícias*, 29 de junio de 2006, en <http://www.agroportal.pt/x/agronoticias/2006/06/29.htm> [consulta: noviembre de 2007].

³⁰ *Id.*

Por último, la CNI subraya que el trato especial y diferenciado es un mecanismo esencial para la industria brasileña pues confía en que su flexibilidad le permitirá acomodar en el mercado productos sensibles que, de otra manera, tendrían muchas dificultades para adaptarse a los recortes definidos por la fórmula a aprobarse.³¹

Para el presidente de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, FIESP), las negociaciones en curso, en especial aquellas sobre asuntos agrícolas, proponen atender las exigencias de mayor desarrollo formuladas por los países más pobres. Es a partir de este punto de vista que las pláticas deberían reanudarse. Además, agrega:

[I]os sectores industrial y agroindustrial brasileños no aceptarán un simulacro de acuerdo resultado de la poca disposición hasta ahora mostrada por Estados Unidos y la Unión Europea para concluir la Ronda Doha. [...] Para esta entidad [la FIESP], la posición de Brasil es correcta, por lo que apoya la decisión hoy tomada por el gobierno y espera el restablecimiento del proceso multilateral de negociaciones en Ginebra.³²

La Confederación Nacional Agrícola (Confederação Nacional da Agricultura, CNA) cuenta con una comisión permanente para tratar asuntos de comercio exterior. Además, ha elaborado textos y análisis dedicados al tema de las negociaciones agrícolas. Su participación en las discusiones sobre asuntos comerciales es intensa: aparte de que sus representantes las siguen muy de cerca, ha patrocinado viajes a Ginebra para los agricultores. Considera inaceptable el estado de la agricultura en los países desarrollados y afirma que la participación de éstos en las pláticas carece de seriedad.

No obstante, el organismo de representación ha manifestado gran inquietud por temas tales como las salvaguardas y otros mecanismos favorables a los sectores agrícolas de los países desarrollados. En un documento firmado por un amplio grupo de asociaciones de agricultores y enviado tanto al Ministerio de Relaciones Exteriores como al de Agricultura, la CNA observaba que la actividad agrícola en Brasil muestra una tendencia a incrementar su participación de mercado en los países en vías de desarrollo. De acuerdo con el texto, lo único que hacen los dispositivos de defensa es

³¹ *Id.*

³² Agencia Indusnet FIESP, “Negociações da Rodada Doha devem prosseguir, defende a FIESP”, 21 de junio de 2007, en <http://www.fiesp.com.br/agencianoticias/2007/06/21/nota-oficial-rodadadoha-negociacoes.ntc> [consulta: noviembre de 2007].

transferir el proteccionismo de un grupo de países a otro. Los signatarios se expresaron así de estas y otras cuestiones:

es fundamental dejarle claro a todos los miembros del G-20 que Brasil no concuerda con propuestas que resulten en una reducción del nivel actual de acceso [a los mercados]. Entendemos que las tarifas consolidadas en la Ronda Uruguay y plasmadas en los compromisos aceptados en ocasión del ingreso de nuevos miembros a la OMC, representan un techo arancelario que nuevos mecanismos proteccionistas no pueden romper.³³

Entre los partidos políticos, sólo el Socialdemócrata, principal fuerza de oposición, y el de los Trabajadores, en el poder, han presentado una posición acerca de las políticas comerciales, en lo general, y del curso a seguir en el G-20, en lo particular. El PSDB considera que la formación de la alianza de países fue una victoria para Brasil, a tal punto que cambió el foco de las negociaciones internacionales hacia la liberalización de los aranceles aduanales, no sólo para bienes industriales y servicios, sino también para los productos agrícolas. La organización política considera

que no se trata de unas “fuercitas”, sino del reconocimiento por parte de los “grandes” de que la apertura únicamente para los productos que a ellos les interesan no es una buena política. La riqueza mundial debe ser mejor distribuida. El sentimiento que queda es que el G-20 requiere mantenerse unido y extender el debate a otras cuestiones. Si queremos ser un gran país debemos pensar, negociar y discutir exhaustivamente todos los asuntos.³⁴

El PT ha señalado que la política exterior del gobierno de Lula ha recurrido al “diálogo abierto con África y Asia, a la intensificación del comercio exterior con Estados Unidos y la Unión Europea, al liderazgo en el G-20 y al papel protagonista de Brasil en los asuntos de mayor relevancia en la política internacional”.³⁵ En su *Plan de trabajo 2005-2007*, la Secretaría de Relaciones Internacionales del organismo político escribió que “el objetivo central de un partido como el PT es trabajar por la superación del neoliberalismo en todas sus dimensiones”. Asimismo, propone una línea de acción

³³ Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, *Agenda Propositiva da Agropecuária. Recomendações para o crescimento da produção, exportação, geração de renda e emprego no setor agropecuário brasileiro*, Brasília, CNA, 2006, en <http://www.cna.org.br/> (ingresar en “Publicações”) [consulta: noviembre de 2007].

³⁴ Ronaldo Dimas, “Os desafios do G-21 frente aos países ricos”, *PSDB*, 18 de septiembre de 2003, en <https://www2.psdb.org.br/artigos.asp?id=3000> [consulta: noviembre de 2007].

³⁵ Partido de los Trabajadores, en <http://www.pt.org.br> [consulta: noviembre de 2007].

que “estímule el debate y divulgue nuestras posiciones sobre las negociaciones en curso en la OMC, así como nuestras relaciones con el G-20, el Mercosur³⁶ y la Comunidad Sudamericana de Naciones”.³⁷

VINCULAR LO INTERNO CON LO INTERNACIONAL: EL PAPEL DEL NEGOCIADOR

Las preferencias de los electores indios están relacionadas claramente con mantener las políticas de protección a la agricultura frente a la competencia externa. Como ya se mencionó, las actividades del campo proveen de empleo e ingreso a cerca de 70% de la población. Si bien se podría tener acceso a productos baratos en el mercado internacional de ocurrir la liberalización del comercio agrícola, ésta expondría al sector a una eventual caída de precios que dañaría severamente las condiciones de vida de buena parte de la población. A pesar del cuantioso volumen de la producción, el saldo de la actividad agrícola en la balanza comercial suele oscilar entre pequeños déficits y superávits igualmente modestos; un incremento en las importaciones podría desequilibrar esa situación en dirección negativa. Así, no resulta sorprendente en lo absoluto que el mayor interés de los votantes locales sea garantizar la continuidad de las políticas de apoyo y conservar los altos aranceles aduaneros a la importación de productos agrícolas.

Durante un buen lapso de tiempo, la principal amenaza para el país asiático en las negociaciones fue una propuesta de acuerdo que lo obligaba a reducir drásticamente tanto sus impuestos a las importaciones como el apoyo a sus agricultores. De haberse aprobado, es probable que la India se hubiera unido a los países desarrollados con la intención de elaborar, con gran cuidado, un convenio tendiente a reducir los impactos potenciales de la liberalización. Sin embargo, el punto clave de la propuesta conjunta EU-UE en materia agrícola era, precisamente, continuar con la política de subsidios. Por otra parte, el gobierno indio estaba interesado en que se diera un proceso de liberalización en los países desarrollados; el cálculo era que al modernizar el sector agrícola, éste se haría más competitivo, e incrementaría el nivel de las exportaciones y, en consecuencia, el del empleo y del ingreso.³⁸ En otras palabras, una mayor inserción en el mercado internacio-

³⁶ Unión aduanal formada por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay en 1991.

³⁷ Partido de los Trabajadores, *Plano de trabalho 2005/2007*, 2005, en http://www.pt.org.br/portaltpt/index.php?option=com_content&task=view&id=6490&Itemid=309 [consulta: noviembre de 2007].

³⁸ Según el Ministerio de Agricultura, esos objetivos se establecieron en la nueva política agrícola india, lanzada por el gobierno en el año 2000.

nal podría mejorar la productividad e incrementar la tasa de crecimiento económico, así como el ingreso de buena parte de los habitantes.

Tras la presentación de la iniciativa europea y estadounidense el representante indio efectuó un cambio estratégico en el curso de acción adoptado hasta ese momento. Durante toda la primera ronda de pláticas circularon numerosos proyectos, sólo uno produjo una propuesta de negociación. En ella, la India exigía a los Estados desarrollados liberalizar su comercio, al tiempo que reiteraba la necesidad de establecer un trato especial para las naciones sujetas a una fuerte dependencia alimenticia. En ese sentido, el plan del G-20, el cual fortalecía los compromisos asumidos en la Ronda Doha, incorporaba los intereses del país asiático.

El hecho de que la India haya presentado por primera vez una propuesta con otros Estados indica también un cambio en la manera de proceder del negociador; hasta ese momento su participación se había caracterizado por dar a conocer iniciativas en solitario. La incorporación al G-20 fue el resultado de los acuerdos firmados en junio de 2003 junto con Brasil y Sudáfrica, para formalizar la creación del IBSA. Dado que fueron países en vías de desarrollo los que formaron esa coalición, era esperable que la India acrecentara su capacidad de negociación con la que obtendría un trato especial y diferenciado. En el proyecto de Estados Unidos y la Unión Europea, esa cláusula, en extremo importante para los intereses indios, fue relegada como una exigencia de cada Estado al ámbito de las negociaciones bilaterales. No hace falta mencionar que tal disposición incrementó las probabilidades de que el resultado final de las pláticas perjudique los intereses del país asiático.

El gobierno indio utilizó y publicitó la participación del país en el G-20 y, sobre todo, el gran impacto de la propuesta, como signos de su capacidad para erigirse en interlocutor de peso en los foros internacionales. La formación del Grupo intensificó notablemente el uso del discurso desarrollista y difundió la idea de que la nación no debía adoptar reglas diseñadas e impuestas por Estados desarrollados: se tenía la capacidad suficiente para imponer los intereses propios en los diferentes espacios multilaterales. Este tipo de discurso interesa sobre todo al Bharatiya Janata Party, pues la cohesión de la coalición gubernamental descansa en un programa político nacionalista y conservador.

En resumen, la formación del G-20 permitió a la India: 1) oponerse a la propuesta norteamericana y europea en lo que hace a la agricultura sin renunciar a su demanda de un trato especial y diferenciado, tal como quedó establecido en la Ronda Doha; 2) convertirse en un jugador de primer orden en las negociaciones agrícolas, y 3) fortalecer el discurso de consumo interno sobre la defensa de los intereses del país, en particular de los pe-

queños agricultores, al mismo tiempo que consolidar las posiciones nacionalista y conservadora al interior de la coalición gubernamental.

Tal como se puede apreciar, la iniciativa del G-20 responde a las expectativas de buena parte de la sociedad india. Si bien la convergencia entre los intereses de esta última y la estructura institucional dio lugar a un conjunto ganador pequeño, por otro lado fortaleció la legitimidad del negociador así como su capacidad para darle seguimiento y continuidad a la posición asumida por el Grupo.

Dado lo competitivo de su agricultura y el peso tan importante que tiene la misma en las exportaciones, las preferencias de los votantes brasileños se inclinan por pedir a los países desarrollados que liberalicen su comercio. Los tres organismos de representación más importantes en el sector —la CNI, la CNA y la FIESP— defienden continuar las negociaciones con miras a alcanzar la conclusión de la Ronda Doha. Si el representante de Brasil hubiera optado por no negociar el tema de la agricultura, o por aceptar la propuesta de Estados Unidos y la Unión Europea, no sólo habría contravenido los intereses del sector agrícola nacional, sino que habría pasado por alto el importante papel de los negocios agropecuarios a la hora de generar empleos, ingresos (para las personas) y ganancias (para las empresas). Aceptar el proyecto y después buscar compensaciones en el ramo de bienes y servicios industriales tendría un doble efecto: por un lado, beneficiaría a algunos segmentos de la sociedad brasileña; por el otro, enfrentaría la oposición de los productores agrícolas, en especial de aquellos ligados a las importaciones a gran escala, en general muy bien organizados.

El fracaso de las negociaciones con los países firmantes del TLCAN³⁹ y las complicaciones para establecer un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea han demostrado la dificultad de negociar este tema de manera bilateral. Obstáculos semejantes surgieron durante las pláticas para construir un área de libre comercio en el continente americano —el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA—, al igual que en los tratos con la Unión Europea. En ambos casos, las discusiones se centraron principalmente en la liberalización comercial de productos industriales por parte de Brasil y otros miembros del Mercosur, que sería compensada, a su vez, por la liberalización comercial de productos agrícolas por parte de la Unión Europea y de Estados Unidos. La fuerte resistencia de estos dos actores a negociar una apertura comercial agrícola, aunada a la incertidumbre de los empresarios sobre el éxito o fracaso de la liberalización para los productos industriales, es lo que ha bloqueado las pláticas. Frente a esas circunstancias, la única

³⁹ Tratado de Libre Comercio de América del Norte (North American Free Trade Agreement, NAFTA), firmado por Canadá, Estados Unidos y México.

opción disponible para el representante del país amazónico es continuar las negociaciones en un ambiente multilateral.

Brasil bien podría haber presentado una propuesta individual centrada en los subsidios, aspecto muy importante para sus exportaciones; una acción semejante habría reducido probablemente el margen de maniobra para que Estados Unidos y la Unión Europea negociaran de manera conjunta. Si se considera que el monto de los subsidios en el primero es inferior al de la segunda, un proyecto en esa dirección podría abrir un nuevo espacio de entendimiento en el que los europeos quedarían aislados. No obstante, Brasil decidió basar su plan en el elaborado por los dos grandes bloques comerciales; esto es, se ocupó de temas como subsidios, programas nacionales de apoyo y acceso a los mercados. Esa estrategia representó un cambio en la línea de acción adoptada en la primera fase de las negociaciones agrícolas: presentar junto con otros países del Grupo Cairns proyectos que trataran de manera separada cada uno de esos temas. El viraje fue una respuesta al conjunto de maniobras efectuadas por Estados Unidos y la Unión Europea, y consistió en idear el esquema de un acuerdo y buscar su ratificación durante la Conferencia Ministerial, en lugar de presentar propuestas para cada modalidad.

En el prefacio de su iniciativa, Brasil y el resto de los miembros del G-20 reiteraron el compromiso asumido por todos los Estados miembro en la Ronda Doha. La aprobación, en esa misma ocasión, de los párrafos trece y catorce representó un gran logro para los países en vías de desarrollo. El estado de los asuntos mundiales en 2001, trastornado por los ataques terroristas en Estados Unidos, abrió espacios para ocuparse de cuestiones relacionadas al desarrollo, lo que hizo de ésta la ronda del desarrollo. Comparado a lo alcanzado en Doha, el plan conjunto EU-UE, presentado en Cancún, significó un retroceso sobre todo en lo relativo al tratamiento especial y diferenciado. Para honrar las obligaciones adquiridas en la Ronda Doha ligadas al desarrollo y a los temas establecidos para las pláticas agrícolas, resultaba esencial para los negociadores del G-20 recuperar y hacer respetar los términos y condiciones ya acordados.

Ya desde tiempo atrás, la posición de Brasil era favorable a un trato especial y diferenciado, así como a negociaciones que promovieran el desarrollo. Adoptada desde la primera fase de las pláticas, de enero de 2000 a marzo de 2001, esa inclinación volvió factibles las propuestas conjuntas, incluso cuando eran elaboradas por países de distinto nivel de desarrollo e intereses divergentes sobre el tema agrícola, tal como sucedía con los miembros del Grupo Cairns. La estrategia también reforzó el discurso desarrollista y la polarización en el trato entre países prósperos y en vías de desarrollo.

La iniciativa que presentó Brasil y un grupo de países –aparte de los miembros del Grupo Cairns– representó una variación significativa en la estrategia del negociador brasileño. El gobierno amazónico se alineó con un grupo de naciones en vías de desarrollo de gran peso económico, como la India, China y Sudáfrica, así como con los Estados sudamericanos más importantes. Esa configuración proporcionó gran legitimidad al grupo, al igual que un aire de novedad, pues se trataba de la primera coalición de países no prósperos en presentar una agenda específica. Asimismo, el G-20 consolidó al IBSA y al Mercosur como interlocutores de importancia no sólo en éste, sino en otros foros multilaterales.

En tales circunstancias, el plan del Grupo de los Veinte fue capaz de satisfacer las preferencias de los votantes brasileños al tiempo que mantenía vivas las negociaciones comerciales, ahora bajo la égida de los compromisos asumidos en Doha. Además de atender las demandas de los distintos grupos nacionales, el texto volvió factible ocuparse de otro muy importante conjunto de intereses, a saber, el de la política exterior, cuyo punto nodal es crear las condiciones para consolidar el liderazgo del país, regional e internacional, así como fortificar su capacidad de interlocución cuando la agenda sea muy específica. La política exterior del gobierno de Lula se caracteriza por consolidar alianzas, en particular acuerdos del tipo Sur-Sur, con Estados no desarrollados. El Ministerio de Relaciones Exteriores se ha planteado como objetivo vigorizar el Mercosur y otras iniciativas (p. ej.: el IBSA) en el ánimo de ampliar la participación política de Brasil en el escenario internacional.

En resumen, la formación del G-20 permitió a Brasil: 1) atender los intereses de sus agricultores; 2) contrarrestar la propuesta conjunta de Estados Unidos y la Unión Europea: si bien esa acción impidió, por un lado, que concluyera la Ronda Doha, por el otro mantuvo abiertas las pláticas; 3) asumir el papel de jugador activo en las negociaciones sobre temas agrícolas; y 4) fortalecer sus alianzas políticas estratégicas con actores importantes, tales como la India y Sudáfrica (en el marco del IBSA).

CONCLUSIÓN

Las restricciones impuestas por la iniciativa conjunta Estados Unidos-Unión Europea, presentada justo pocos días antes del inicio de la Conferencia Ministerial en Cancún, exigían un curso de acción distinto de parte de los Estados más interesados en la agenda agrícola.

En el caso de Brasil, el cambio se produjo por la gran importancia de la agricultura para la economía del país y por el alto grado de organización

política del sector. Las nuevas coordenadas apuntaban hacia firmar un acuerdo que satisficiera plenamente los intereses agrícolas. Si bien el negociador contaba con un conjunto ganador reducido, una vez que lograra la aprobación del proyecto que incluía esos intereses obtendría todo el apoyo interno. La estructura burocrática del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como la relativa autonomía política de los representantes a la hora de conducir la política exterior del país, debieron haberse presentado como elementos significativos para ensanchar los espacios disponibles para las negociaciones agrícolas al interior de la OMC. No obstante, la continuidad del G-20 como asociación quedaría fuertemente condicionada por el apoyo interno otorgado a los negociadores. Por consiguiente, el único arreglo posible para estos últimos era contraponerse a la iniciativa conjunta EU-UE al mismo tiempo que garantizar la continuidad de las pláticas. Si bien lo pequeño del conjunto ganador redujo el margen de acción política, extendió considerablemente el apoyo interno. Por su parte, la adopción de un discurso desarrollista y la obtención del apoyo de socios estratégicos del hemisferio sur fueron las estrategias implementadas para cumplir con el objetivo central de la política exterior brasileña; a saber, extender la importancia del país en tanto líder regional y actor destacado en los foros internacionales.

Si el conjunto ganador brasileño era claramente restrictivo, el indio no dejaba espacio más que para un solo curso de acción: garantizar que el Estado no se viera obligado a promover la liberalización del comercio agrícola. El papel económico y, más importante, social de la agricultura en la India limitaba el grupo de posibles acuerdos en el sector. La estructura política a partir de la cual actuaba el negociador, a saber, el Ministerio de Industria y Comercio, así como la existencia de débiles coaliciones gubernamentales en este régimen parlamentario, reducían todavía más el margen de manobra del país en las discusiones. Participar en el G-20 compensó esto último e hizo posible que el representante ensanchara las bases nacionales de apoyo a su labor. El discurso de corte desarrollista, la defensa de los intereses nacionales y, lo más importante, el reconocimiento de la India como un jugador activo en las pláticas, contribuyeron significativamente a expandir el campo político interno del intermediario.

A la luz de lo expuesto en este artículo, la formación del G-20 resulta un caso interesante para comprender cómo se construyen coaliciones de países en las negociaciones internacionales. Según el análisis hecho, el éxito de esas alianzas depende de las siguientes variables: 1) la importancia de las restricciones externas; 2) el total de los conjuntos ganadores; y 3) las estrategias adoptadas por los negociadores. Si nos referimos al G-20, la propuesta de Estados Unidos y la Unión Europea, considerada por muchos como un error estratégico, representó una seria amenaza para los intereses

indios y brasileños, debido a la gran importancia que ambos países le conceden al tema de la agricultura. El número de acuerdos posibles se redujo claramente: Brasil buscaba que los países desarrollados liberalizaran su comercio agrícola, mientras que la India debía garantizar la protección de la agricultura. Por lo tanto, un punto clave en el éxito del Grupo fue la habilidad de los negociadores para elaborar una propuesta: 1) en un periodo muy corto de tiempo, lo que impidió se votara y aprobara la propuesta conjunta EU-UE en la Conferencia Ministerial de Cancún; 2) que integrara países de intereses no sólo divergentes, sino en ocasiones contrarios; 3) que se apegara a los términos del acuerdo alcanzado en Doha; y 4) que tuviera posibilidades de ser ratificado por la mayoría de las economías más importantes del Sur.

El elemento que suele guiar las investigaciones en relaciones internacionales y los estudios sobre construcción de coaliciones es el análisis de la acción de los Estados en el plano sistémico. Bajo los supuestos de la teoría de relaciones internacionales correspondiente, lo que se escudriña es la posición estratégica, los intereses y las motivaciones de los países, discutidos en su dimensión sistémica. A su vez, los trabajos sobre política interna se ocupan de la estructura de poder, de las preferencias de los grupos nacionales más importantes y de la ubicación en el juego político estratégico del Estado y de los actores más influyentes. Asegurar la compatibilidad de los datos entre los varios niveles de investigación es una tarea importante para ambos campos, además de que contribuye a enriquecer la comprensión de los rasgos más importantes en la formación de coaliciones estatales en la esfera internacional.

A partir de la metodología y el análisis derivados de la teoría de juegos en dos niveles de Putnam, explicamos la creación de alianzas. De acuerdo al politólogo estadounidense, el negociador escoge las alternativas que maximizan el beneficio y minimizan los costos de firmar un tratado internacional que requiera de ratificación nacional. En el momento crítico de las negociaciones agrícolas, la elección de los representantes fue aglutinar reservas de poder, disponibles en diversos espacios multilaterales, para oponerse a la iniciativa de Estados Unidos y de la Unión Europea. Esta forma de proceder desembocó en el reconocimiento de tres cosas: 1) que Brasil e India son actores de peso en la OMC y en otros foros internacionales; 2) que ambas naciones ejercen el liderazgo entre los países en vías de desarrollo, y 3) la necesidad de generar las condiciones para una mejor participación política de los grupos nacionales, lo que legitima las decisiones de los negociadores. El entramado institucional de cada Estado es un espacio político importante para la manifestación de los intereses y, en consecuencia, para las elecciones legitimadoras de los representantes. En la India y en Brasil, la

distribución institucional del poder propia de los regímenes democráticos, basada en coaliciones de gobierno, hizo posible que se diera el apoyo formal a la creación y mantenimiento del G-20.

Toda vez que se han superado las limitaciones externas impuestas por la propuesta de Estados Unidos y la Unión Europea, creemos que el tema de la agricultura será objeto de múltiples negociaciones y, aún más probable, origen de numerosas nuevas coaliciones. Uno de los desafíos más importantes que enfrenta la alianza de veinte países es asegurar su continuidad. En palabras del presidente de la Confederación Nacional de Agricultura de Brasil:

El G-20 no debería defender una propuesta que pudiera empeorar las condiciones actuales de acceso de Brasil a los mercados de los países en vías de desarrollo para productos como azúcar, etanol, carne y arroz. Es decisión de Brasil hacer uso de su liderazgo en el grupo para contrarrestar los intereses excesivamente proteccionistas de países como India, China, Indonesia y Filipinas. Sería extremadamente inapropiado abandonar esta Ronda con el *statu quo* deteriorado en términos de la entrada a los mercados, es decir, retirarnos en una posición más frágil a la que teníamos antes de entrar.⁴⁰

Por último, consideramos que la expansión de la agricultura brasileña seguramente continuará su camino en la misma dirección que la de los miembros del Grupo de los Veinte, pues los mercados agrícolas de cada uno presentan altas tasas de crecimiento y son poco competitivos.

Traducción de FÉLIX G. MOSTAJO

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Indusnet FIESP, “Negociações da Rodada Doha devem prosseguir, defende a FIESP”, 21 de junio de 2007, en <http://www.fiesp.com.br/agencianoticias/2007/06/21/notaoficial-rodadadoha-negociacoes.ntc> [consulta: noviembre de 2007].

Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, *Agenda Propositiva da Agropecuária. Recomendações para o crescimento da produção, exportação, geração de renda e emprego no setor agropecuário brasileiro*, Brasília, CNA, 2006, en <http://www.cna.org.br/> (ingresar en “Publicações”) [consulta: noviembre de 2007].

Da Mota Veiga, Pedro, *Brazil and the G-20 Group of Developing Countries* (Managing the

⁴⁰ Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, *Agenda Propositiva da Agropecuária*.

- Challenges of WTO Participation, Case Study 7), en http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case7_e.htm [consulta: noviembre de 2007].
- Dimas, Ronaldo, “Os desafios do G-21 frente aos países ricos”, *PSDB*, 18 de septiembre de 2003, en <https://www2.psd.org.br/artigos.asp?id=3000> [consulta: noviembre de 2007].
- Hurrell, Andrew, “Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Power?”, *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, 2006, pp. 1-19.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, <http://www.ibge.org.br> [consulta: noviembre de 2007].
- Kumar, Rajiv y Suparna Karmakar, “Doha Logjam: What Must Give?”, Indian Council for Research on International Economic Relations, 15 de marzo de 2007 (*ICRIER Think Ink*), en <http://www.icrier.org/thinkink/15march07.html> [consulta: noviembre de 2007].
- Lusa, “Brasil: Indústria defende concessões equilibradas nas negociações da OMC”, *AgroNoticias*, 29 de junio de 2006, en <http://www.agroportal.pt/x/agronoticias/2006/06/29.htm> [consulta: noviembre de 2007].
- Matthews, Alan, *The Position of the Developing Countries in the WTO Negotiations on Agricultural Trade Liberalization*, Dublín, Trinity College, 2001, 23 pp. (*Trinity Economic Papers Series*, 2001/03), en http://www.tcd.ie/Economics/TEP/2001_papers/TEPNo3AM21.pdf
- Moravcsik, Andrew, “Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining”, en P. B. Evans, H. K. Jacobson y R. D. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Los Ángeles, University of California Press, 1993, pp. 3-42.
- National Council for Applied Economic Research, portal electrónico en <http://www.ncaer.org/>
- National Democratic Alliance, “Globalization”, en *An Agenda for Development, Good Governance, Peace, and Harmony*, 2004, en <http://www.indian-elections.com/partymanifestoes/nda.html>
- Narlikar, Amrita, “Peculiar Chauvinism or Strategic Calculation? Explaining the Negotiating Strategy of a Rising India”, *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, 2006, pp. 59-76.
- y Diana Tussie, “The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO”, *World Economy*, vol. 27, núm. 7, 2004, pp. 947-966.
- Partido dos Trabalhadores, portal electrónico en <http://www.pt.org.br> [consulta: noviembre de 2007].
- , *Plano de trabalho 2005/2007*, 2005, en http://www.pt.org.br/portallpt/index.php?option=com_content&task=view&id=6490&Itemid=309 [consulta: noviembre de 2007].
- Putnam, Robert D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games”, en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Los Ángeles, University of California Press, 1993, pp. 431-468.

- Soares de Lima, Maria Regina y Mônica Hirst, "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities", *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, 2006, pp. 21-40.
- United Progressive Alliance, "Common Minimum Program of the Congress led United Progressive Alliance", en <http://www.congress.org.in> [consulta: noviembre de 2007].
- World Trade Organization, *Doha Ministerial Declaration*, Ginebra, wto, 2001 (WT/MIN(01)/DEC/1), en http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm [consulta: noviembre de 2007].