

VENEZUELA Y LAS NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES PRIVADOS (1999-2003)

**Rita Giacalone¹
Eduardo Porcarelli²**

Recibido: 10-10-2004

Aceptado: 01-12-2004

RESUMEN

La posición negociadora de Venezuela en materia agrícola dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC) ha sufrido cambios importantes en los últimos años, los cuales se asocian con cambios similares en los ámbitos político, constitucional e institucional. Sin embargo, estos cambios no han ido acompañados de una mayor participación de los actores del sector productivo en el proceso de formulación de las posiciones negociadoras que se defienden en ese foro. Este artículo analiza la participación del sector público y privado venezolano en ese proceso, comparando entre sí dos etapas - de la tercera a la quinta Reunión Ministerial de la OMC - y también las experiencias de otros países latinoamericanos.

Palabras clave: Organización del Mundial Comercio, actores, negociaciones comerciales, Latinoamérica, Venezuela.

ABSTRACT

The Venezuelan position on agricultural matters within to the World Trade Organization (WTO) has suffered important changes during the last years. These are associated with changes in the political, constitutional and institutional arenas. However, these changes have not been accompanied by larger actor participation from the productive sector in the process of formulation of the negotiating positions that are defended in this forum. This article analyzes the participation of the Venezuelan public and private sector in this process, comparing between them two stages -from the third to the fifth Ministerial Meeting of the WTO- and also the experiences of other Latin American countries.

Key words: World Trade Organization, actors, commercial negotiation, Latin America, Venezuela

RÉSUMÉ

La position du Venezuela en matière agricole au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) a expérimenté des changements importants dans les dernières années suite aux changements similaires dans les domaines politique, constitutionnel et institutionnel. Cependant ces changements n'ont pas été accompagnés d'une meilleure participation des acteurs du processus productif dans la formulation des négociations soutenues dans ce forum. Cet article analyse la participation du secteur public et privé vénézuélien dans ce processus et fait la comparaison entre deux étapes -du troisième au cinquième réunion ministérielle de l'OMC- et aussi des expériences d'autres pays d'Amérique du Sud.

Mots clés : Organisation Mondiale du Commerce (OMC); acteurs; négociations commerciales; Amérique Latine, Venezuela

1 Ph.D. en Historia; Profesora del Departamento de Economía y del Postgrado en Ciencias Contables e Investigadora del Centro de Investigaciones Agroalimentarias (CIAAL) de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes; Coordinadora del Grupo de Integración Regional (GRUDIR). Clasificada en el Programa de Promoción del Investigador (PPI), Nivel IV. **Dirección postal:** Núcleo La Liria, Edif. G., 2° Piso, CIAAL. Mérida 5101, Venezuela. **e-mail:** ritagiacalone@hotmail.com

2 Abogado: Especialista en Política y Derecho Internacional (Universidad Central de Venezuela); Doctor en Ciencias, Mención Derecho (UCV). Fue Director General de Comercio Exterior de Venezuela. Actualmente es Asesor Jurídico de CONAPRI; **e-mail:** porcarellie@yahoo.com

1. INTRODUCCIÓN

Hasta la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) la agricultura no había sido incorporada a la discusión de mecanismos para reducir o eliminar las barreras al comercio internacional. El fin de esa ronda se caracterizó por la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) mediante el Acuerdo de Marruecos (1995), por el compromiso de los países desarrollados de convocar a una nueva ronda, la del Milenio, en el año 1999 y la de incluir en su agenda tanto el tema del comercio agrícola como los llamados nuevos temas del comercio (servicios, propiedad intelectual e inversión). Mientras el primer tema resulta de interés fundamental para los países en desarrollo (PED), los nuevos temas son básicos para la agenda de los países desarrollados (PD) (Ostry, 2002).

Para fines de la década de los noventa se esperaba que sería relativamente más fácil producir cambios en el sistema comercial internacional como resultado de dos factores: 1) una mayor transparencia del sistema regulador de ese comercio producida por la creación de la OMC y 2) una mejor preparación de los PED luego de su participación en la ronda anterior (Josling, 2000: 92). Pero la Tercera Reunión Ministerial de la OMC en Seattle (noviembre-diciembre 1999), destinada a sentar las bases de la agenda, demostró que no sería tan fácil alcanzar cambios importantes puesto que finalizó sin una agenda aceptada por la mayoría de los países participantes.

Ruggiero (2000) atribuye esta situación al éxito de la OMC que no sólo incrementó el número de sus miembros – tres quintas partes de los cuales son economías en desarrollo – sino que también amplió su diálogo con los países de menor desarrollo relativo e incorporó a él a las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Estas últimas, provenientes en su mayoría del mundo desarrollado, ya se habían involucrado en las discusiones del GATT a través de intentos por asegurar que la política comercial respetara los derechos humanos y ambientales (Ostry, 2002). Las ONGs han insistido en que el proceso de elaboración de políticas comerciales debe abrirse a la participación y al diálogo en la OMC y también dentro de los países que participan en ella. Una visión alternativa es la de Schott y Watal (2000: 284), quienes consideran que la incapacidad de la OMC para diseñar una agenda aceptable en Seattle no fue producto de las protestas y demandas de los partidarios de la antiglobalización sino una manifestación del fracaso del sistema de toma de decisiones en el organismo multilateral. El consenso que había funcionado en las rondas del GATT fue afectado negativamente por el mayor número de miembros de la OMC y por el

hecho de que, desde la creación de ésta, las medidas adoptadas son de obligatorio cumplimiento para sus miembros. De esta forma, su costo al nivel de las políticas internas, sobretodo en los PED, es mucho más alto que antes y obliga a los gobiernos a negociar tratos compensatorios entre sectores ganadores y perdedores (Ostry, 2002).

Ya sea por el mayor grado de transparencia que exigen las ONGs o por la necesidad de realizar tratos compensatorios internos, el hecho es que la participación de distintos sectores de la sociedad en el proceso de formulación de la política comercial en la OMC parece convertirse cada vez más en una necesidad. En este artículo se explora la participación del sector público y privado en la formulación de la política comercial agrícola de Venezuela en la OMC entre los años 1999 (Tercera Reunión Ministerial de la OMC, Seattle) y 2003 (Quinta Reunión Ministerial, Cancún), con el objetivo de analizar la naturaleza de este proceso. Se utiliza como premisa el concepto de Robert Putnam (1988) para quien la política comercial es el producto de un juego de dos niveles - uno hacia fuera o internacional propiamente dicho y otro interno, que en este caso es el que nos interesa. Se utiliza como modelo metodológico el estudio conjunto sobre la formulación de políticas de comercio en el Hemisferio Occidental llevado a cabo por el INTAL del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Munck Center for International Studies de la Universidad de Toronto (Canadá) y el Inter-American Dialogue (Washington D.C.) en el 2001 (Véase INTAL-Munck Center-Inter American Dialogue, 2002) en Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, EE.UU. y México.

El estudio de caso de Venezuela se divide en cuatro secciones: en la primera parte se analiza los cambios constitucionales y políticos que tuvieron lugar entre 1999 y 2003; en la segunda, se incluye los cambios institucionales y la participación de los distintos organismos públicos en la formulación de la política comercial agrícola; en la tercera, el análisis se centra en la participación del sector privado y, en la última, se compara lo observado con algunos de los resultados del estudio más amplio realizado por el INTAL, el Munck Center y el Inter-American Dialogue, en un esfuerzo por insertar el estudio de caso dentro del ámbito hemisférico. La información se obtuvo a partir de entrevistas formales e informales con ex funcionarios públicos y con representantes del sector privado, los cuales incluyeron comentarios personales de gran valor para esta investigación pues permiten observar como se percibe el proceso tanto desde adentro como desde afuera.

2. CAMBIOS CONSTITUCIONALES Y POLÍTICOS QUE AFECTAN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE VENEZUELA

En los últimos años, Venezuela ha experimentado cambios significativos en su legislación y en sus instituciones que han tenido un impacto directo en la estructura de las negociaciones comerciales y, específicamente, en las negociaciones agrícolas. Los referidos cambios pueden ser clasificados en tres áreas: políticos, constitucionales-legales e institucionales.

Cambios políticos: En 1999 asumió el Ejecutivo Nacional el Teniente Coronel retirado Hugo Chávez Frías. Su gobierno, de tendencia de izquierda, populista y militarista cuenta con un apoyo mayoritario de los diputados en la Asamblea Nacional. El gobierno del Presidente Chávez ha propuesto una agenda para el sector agrícola contenida en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (2001-2007), en la cual se establece un modelo económico que en materia agrícola propone garantizar la seguridad alimentaria mediante:

a. La promoción del uso racional de la tierra agrícola y el respeto de la propiedad, erradicando el latifundio y penalizando la ociosidad de la tierra;

b. La reorganización y regularización del sistema de comercialización y mercadeo de productos e insumos agrícolas;

c. La atención prioritaria a la construcción de obras de infraestructura;

d. La adecuación de las políticas comerciales al plan nacional de desarrollo agrícola y alimentario, entre otras acciones³.

Adicionalmente en el capítulo relativo al equilibrio internacional del Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo propone como uno de sus objetivos centrales el fortalecimiento de la soberanía nacional y la promoción de un mundo multipolar. El tema de la soberanía nacional tiene una influencia importante en el cambio de los lineamientos políticos para las negociaciones comerciales agrícolas de Venezuela, por parte de la nueva administración, ya que el presidente, altos funcionarios de la cartera agrícola y comercial y diputados de los partidos que apoyan al gobierno perciben que las negociaciones comerciales agrícolas anteriores a 1999 afectaron la soberanía nacional e influyeron negativamente en el desarrollo del sector agrícola.

El cambio de lineamientos políticos en las negociaciones comerciales agrícolas ha forzado a los negociadores, en conformidad con las instrucciones de los funcionarios de alto nivel, a adoptar posiciones de línea dura en la

OMC. Esta posición fue especialmente desplegada en los meses previos a la IV Conferencia Ministerial de Doha (2000). Después de Doha la posición de Venezuela en las negociaciones comerciales agrícolas se ha hecho más rígida aún en razón de que las políticas agrícolas se han centrado en objetivos de corto plazo, como el aseguramiento de una mayor participación de los productores nacionales en el mercado doméstico, en sustitución de objetivos de mediano y largo plazo como, por ejemplo, el desarrollo de estrategias para incrementar las exportaciones agrícolas.

Cambios constitucionales y legales: La constitución nacional anterior (1961) contenía disposiciones generales en relación al tema agrícola, tales como los objetivos de mejorar las condiciones de vida de la población campesina, de terminar con la contradicción entre el interés social y el latifundio y de otorgar los medios para que los campesinos pusieran a producir la tierra.

La constitución vigente contiene disposiciones mucho más específicas en materia agrícola. El artículo 306 de la Constitución establece la promoción de condiciones para el desarrollo rural integrado, con vistas a generar empleo y garantizar a la población campesina un nivel adecuado de bienestar y a fomentar el uso óptimo de la tierra, mediante acceso a infraestructura, crédito, capacitación y asistencia técnica. En su artículo 307 hace énfasis en la forma de proveer tierras agrícolas a los campesinos. El artículo 305 es clave en todo el basamento político y jurídico de los cambios en la posición venezolana en materia de negociaciones agrícolas. En dicho artículo se incorporan lineamientos de política agrícola tales como la promoción de la agricultura sustentable como base del desarrollo rural, la seguridad alimentaria de la población como disponibilidad suficiente, estable, oportuna y permanente de alimentos en el ámbito nacional por parte de los consumidores mediante el desarrollo de la producción agropecuaria interna, que comprende actividades agrícolas, pecuaria, pesquera y acuícola, la declaración de la producción de alimentos como una actividad de interés nacional, todo ello a fin de alcanzar la seguridad alimentaria entendida como autoabastecimiento.

En el citado artículo se indica además que el Estado dictará las medidas de orden financiero, comercial, de transferencia de tecnología, tenencia de la tierra, infraestructura y capacitación con el fin de lograr niveles estratégicos de autoabastecimiento. Este artículo debe ser interpretado en conexión con el artículo 301 de la Constitución venezolana, el cual señala en su primera parte que: *“El Estado se reserva el uso de la política comercial para defender las actividades de las empresas nacionales públicas y privadas...”* Esto ha sido utilizado por muchos funcionarios de alto nivel del Ministerio de Agricultura y Tierras como un justificativo más que suficiente para sustentar una posición

3 Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (2001-2007) Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001)

marcadamente defensiva en las negociaciones agrícolas en la OMC y en otros esquemas de integración en los que Venezuela participa.

Al respecto, un ex-funcionario público⁴ de alto nivel y negociador de temas agrícolas en distintos foros, incluyendo la OMC, por varios años, considera que los cambios legales y constitucionales en la materia han sido positivos; sin embargo, han sido politizados en forma tal que se ha perjudicado el proceso de negociación de Venezuela, no sólo en lo referente a la conformación de equipos, sino también en la continuidad de criterios y líneas de acción coherentes con la realidad nacional. Adicionalmente, es importante destacar que se aprobó en el año 2002 la Ley de Mercadeo Agrícola, con disposiciones relacionadas con el tema agrícola y las negociaciones comerciales basadas en los artículos de la constitución venezolana antes citados.

3. CAMBIOS INSTITUCIONALES Y SECTOR PÚBLICO EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES AGRÍCOLAS ANTE LA OMC

Las negociaciones en materia comercial agrícola estuvieron por muchos años a cargo del Instituto de Comercio Exterior (ICE, creado a mediados de los años setenta) en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Cría (MAC). En 1997 nació el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) de la fusión del ICE con el Ministerio de Fomento. En el año 1999, el MAC se fusionó con el MIC para dar lugar al Ministerio de la Producción y el Comercio (MPC). Más tarde, en el año 2002, se realizó el proceso de separación de la cartera de agricultura del MPC, para dar nacimiento al Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT), situación ésta con la cual los niveles de coordinación en las negociaciones comerciales agrícolas entre el MPC y el MAT disminuyeron notablemente.

Antes de la fusión del año 1999 se hacían esfuerzos importantes para concertar posiciones entre el MAC y el ICE y el MAC y el MIC, en un contexto menos tenso tanto en lo político como en lo institucional. Después de la fusión comenzó un acelerado deterioro institucional que ha dificultado la defensa de las posiciones negociadoras comerciales agrícolas. Si bien la fusión del Ministerio de Agricultura y Cría y el Ministerio de la Producción y el Comercio en una sola institución fue positiva, ya que favoreció la coordinación de posiciones negociadoras, no fue llevada a cabo en forma adecuada. Según Frances (1999), las dificultades se generaron debido a que el MIC

contaba con funcionarios altamente calificados y orientados hacia la competitividad, mientras que el MAC estaba saturado de funcionarios que habían desarrollado una posición defensiva en las negociaciones comerciales agrícolas. En consecuencia, fue difícil desarrollar posiciones coherentes o conseguir un ministro que tuviera conocimientos profundos tanto de las materias agrícolas como de las comerciales.

A principios del año 2000 se iniciaron las negociaciones en agricultura en la OMC, que continúan hasta la fecha. La posición de Venezuela desde antes de formar parte de la OMC hasta el momento en que se inició la Ronda de Doha, con inclusión del tema agrícola en el 2000, podría ser ubicada entre los rangos de “moderadamente ofensiva a moderadamente defensiva”. En ella, en términos generales, se exigía una apertura de mercados por parte de los países desarrollados a cambio de una moderada apertura del mercado interno de Venezuela. Después del inicio de la nueva ronda de negociaciones (2000) la posición de Venezuela evolucionó hasta hacerse total o marcadamente defensiva, con muy pocos intereses ofensivos. Esto ha obstaculizado el diseño de una posición coordinada con los demás miembros de la Comunidad Andina de Naciones, por cuanto todos ellos tienen mayores intereses ofensivos dentro de la OMC.

Algunos elementos sustentados por Venezuela actualmente son:

- Revisión del Acuerdo de Agricultura
- No adquisición de compromisos adicionales de reducción arancelaria
- Hacer más efectivo el Trato Especial y Diferenciado, el cual sólo habría estado enfocado en la asistencia técnica.
- Adopción de disposiciones de carácter horizontal e ilimitado en temas no comerciales.
- Plazos de transición más largos para los PED.
- Permanencia de la Salvaguardia Agrícola.
- Incorporación de temas como la pobreza rural, el medio ambiente, el desempleo y la seguridad alimentaria.
- Eliminación de subsidios a las exportaciones y definición y reducción de ayudas internas.
- Búsqueda de una fórmula de reducción arancelaria de bajo impacto para el sector agrícola.

No cabe ninguna duda de que los cambios políticos, jurídicos e institucionales han tenido un efecto importante en esta modificación de la posición de Venezuela en las negociaciones comerciales en general y específicamente en el tema agrícola. El contexto político, sumado a las disposiciones constitucionales y jurídicas que no permiten la adopción de posiciones flexibles, sino más bien rígidas, y sobre todo los cambios institucionales, además de dificultar la organización de todo el proceso de nego-

4 La mayor parte de los entrevistados del sector público prefirieron que sus nombres fueran omitidos.

ciaciones, no facilitan una percepción adecuada de las implicaciones positivas o negativas del resultado de las negociaciones.

En los ministerios relacionados con las negociaciones comerciales agrícolas, tales como el MPC y el MAT, se han suscitado también cambios estructurales y funcionales, con reorganización de direcciones y equipos de trabajos y rotación y sustitución de funcionarios públicos. En un periodo de cuatro años (2000-2004) se han sucedido 5 ministros de agricultura, 5 ministros de comercio, 5 viceministros de agricultura, 6 viceministros de comercio, 3 directores generales de mercadeo agrícola y 3 directores generales de comercio exterior, los cuales requieren un tiempo de aprendizaje, experiencia (especialmente si no cuentan con ella), armonización con equipos, etc. En la mayoría de los casos cada funcionario público de alto nivel al llegar a su cargo reorganiza las tareas, los equipos y, en el peor de los casos, destituye a funcionarios públicos experimentados e incorpora nuevos funcionarios sin experiencia, pero que le generan más confianza política.

Otro funcionario público involucrado en las negociaciones, que prefirió no revelar su nombre, señala que los frecuentes cambios en los equipos del MAT y del MPC han afectado no sólo el enfoque de discusión de los temas, sino también la forma como deben ser abordados. Así, ante la dificultad de mantener una posición institucional en los temas de negociación o por temor a equivocarse, algunos funcionarios poco experimentados acuden a la adopción de posiciones rígidas para evitar comprometer su permanencia en el cargo.

Para el primer ex-funcionario ya citado, los frecuentes cambios en los equipos de trabajo han traído como consecuencia improvisación e inconsistencia en la negociación, a lo cual se suma la falta de directrices claras para los funcionarios de nivel medio y sobre todo la inadecuada constitución de los equipos negociadores. Todo ello en consecuencia pone en riesgo la negociación, al no existir una comunicación adecuada entre las distintas instancias gubernamentales que contribuya a formar posiciones coherentes. Igualmente, señala que las máximas instancias responsables de fijar los lineamientos de las negociaciones, aunque estaban informadas, generalmente no comprendían a cabalidad las implicaciones de las negociaciones para el país por manejar una agenda demasiado extensa.

Las dificultades del sector gubernamental no han facilitado una adecuada comunicación con el sector privado, no sólo por la influencia que ejercen los constantes cambios de interlocutores a nivel público - en contradicción con lo que ocurre en el sector privado donde hay más continuidad - sino también porque la falta de comunicación entre agencias gubernamentales no permite presen-

tar al interlocutor privado un discurso consistente. A las dificultades de entendimiento entre el sector público y el sector privado, que se han agravado con motivo de los sucesos del paro de la industria petrolera y de la mayoría de las cámaras y empresas del país en el año 2002, se suma la percepción que algunos funcionarios y ex funcionarios del sector público tienen acerca del sector privado involucrado en los temas agrícolas. Al respecto, el primer ex-funcionario citado y otro funcionario actual, que prefiere mantenerse en el anonimato, indican que en el sector privado predominan el enfrentamiento y antagonismo entre los productores primarios y agroindustriales, lo cual debilita al sector en su conjunto. Igualmente, no resulta tarea fácil procurar una posición nacional por parte de los distintos sectores, sobre todo por aquellos interesados en favorecer una mayor protección para sectores que, por razones tanto extrínsecas como intrínsecas, no son competitivos.

Un problema adicional se origina a partir de la estructura de la Misión de Venezuela en Ginebra, la cual reporta al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). Los funcionarios que trabajan en ella son de carrera y reciben instrucciones del ministerio para el cual trabajan y también de los otros ministerios que tienen áreas de competencia relacionadas con la negociación en un momento particular. Adicionalmente al MRE, el MPC y el MAT tienen una relación fundamental con el proceso de negociaciones comerciales agrícolas en la OMC. Los cambios continuos, no sólo de estructura sino de personal, en los tres ministerios hacen que el trabajo de la Misión sea difícil, como resultado de la falta de claridad acerca de quien tiene la responsabilidad en el proceso de toma de decisiones.

4. EL SECTOR PRIVADO EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES AGRÍCOLAS DE VENEZUELA

En Venezuela se aprecia que la participación del sector privado en las negociaciones comerciales agrícolas ha estado sesgada por el alto nivel de dependencia del gobierno que manifiesta este sector, debido al peso del Estado en una economía donde el principal ingreso de divisas proviene de las ventas internacionales de petróleo y sus derivados y se encamina a las arcas estatales. El Estado adquiere de esta manera un rol central a través de su ubicación en el proceso de distribución de esos recursos por vía de salarios, compras gubernamentales, obras públicas y créditos, principalmente. Esta constante histórica ha obligado en general a las empresas y asociaciones empresariales a elegir con cuidado cuando, cómo y por qué razones hacer demandas al Estado. El análisis de las negociaciones comerciales en la OMC ofrece una interesante oportunidad para observar este comportamiento y también el deterioro de las relaciones entre el gobierno

venezolano y el sector privado desde 1999.

Desde el final de los años noventa se observa además que las asociaciones empresariales cada vez más recurren a incorporar personal calificado para analizar y prever los efectos que sobre su sector pueden tener los distintos acuerdos de integración regional y cualquier otra negociación comercial al respecto. Las asociaciones de los productores agrícolas y del sector agroalimentario no constituyen excepciones y la existencia de este tipo de personal en ellas facilita la consulta al momento de intentar analizar la evolución de su participación en el proceso de formulación o consulta con respecto a las posiciones que el gobierno de Venezuela llevó a las reuniones de Doha y de Cancún, respectivamente.

Según representantes de ASOVEMA (Asociación Venezolana de Molinos de Arroz) entre 1997 y 1999 el gobierno organizó seminarios y otras reuniones con representantes del sector agroalimentario y les facilitó el acceso a la información acerca de lo que se estaba negociando en los distintos foros internacionales de su interés. Desde el último año señalado el sector privado, en su mayoría, se entera de lo que se está discutiendo sólo a través de la prensa, de documentos oficiales ya producidos por el gobierno sin su participación y de las páginas web de distintos ministerios⁵. Un ejemplo de la primera etapa puede encontrarse en el taller de negociación agrícola organizado por el Ministerio de Producción y Comercio en noviembre de 1999, a fin de presentar y discutir con el sector privado la posición preliminar que el gobierno venezolano llevaría a la Ronda del Milenio (Programa de Formación de Negociadores Económicos Internacionales, 1999). De acuerdo con el documento presentado por el gobierno, en ese momento se consideraba que los mayores desafíos para Venezuela en materia agrícola eran los siguientes: la liberalización de los mercados para la agricultura, el retraso tecnológico que afectaba el rendimiento agrícola del país y la necesidad de establecer una base sustentable para su desarrollo, que permitiera a la vez alzar el bajo nivel nutricional de la población.

El documento base presentado por el gobierno en 1999 reconocía que era fundamental que se reconciliaran los intereses de los productores agrícolas de Venezuela, de la industria agroalimentaria y de los consumidores (Progra-

ma de Formación 1999: 26). Por lo tanto, la propuesta se orientaba en torno de tres ejes- el fortalecimiento de la agricultura frente a la liberalización comercial, la promoción de nuevos mercados para las exportaciones agrícolas de Venezuela y el apoyo a políticas de desarrollo rural, protección ambiental y seguridad alimentaria. También se enfatizaba la coordinación de posiciones comunes con el resto de los países de la región andina, en un esfuerzo por asegurar la defensa de su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)⁶ y del acceso de productos tropicales a todos los mercados (Programa de Formación, 1999: 32-33).

La última reunión de consulta e información entre sector público y privado habría sido organizada por el viceministro de Agricultura, General Navas, y en ella el entonces ministro de Comercio y Producción Jesús Montilla hizo una corta presentación de la posición que se llevaría a Seattle. Posteriormente, desde la gestión de Luisa Romero al frente de ese ministerio, el sector privado no habría sido invitado a participar en discusiones para formular o comentar la posición venezolana que se asumió en la reunión de Doha. Sin embargo, ASOVEMA hizo llegar al gobierno un trabajo en el cual se observaban los efectos que tendría para el sector arrocero de Venezuela la aprobación de las nuevas medidas agrícolas de EE.UU. El acceso a información ha sido mayor con respecto a las negociaciones que se llevan a cabo entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay). Este mayor nivel de participación es atribuido, según representantes de la asociación, a que la CAN promueve la participación empresarial junto con los agentes del sector público al crear grupos ad hoc mixtos y al solicitar que se realicen consultas con el sector privado (Salas, 2004).

En el caso de ASOGRASAS, representantes de esta asociación manifestaron no haber sido invitados a participar en actividades vinculadas con las negociaciones agrícolas en la OMC pero también reconocieron que ellos no hacen el seguimiento de lo que sucede en esas negociaciones. Su participación ha sido más activa en la negociación entre la CAN y el MERCOSUR hasta abril del 2002⁷. Desde entonces el gobierno ha cesado de invitarlos aunque se han reiniciado contactos desde fines del 2003. Esta asociación ha seguido las negociaciones CAN-

5 Un ex funcionario público que no desea ser nombrado manifestó su desacuerdo con esta afirmación. Según él, después de 1999 la participación del sector privado disminuyó pero no desapareció hasta el año 2002. En el caso de la OMC, la participación de las asociaciones empresariales ha sido tradicionalmente baja porque esas negociaciones son llevadas a cabo por la misión venezolana en Ginebra, Suiza. Además ni los productores agrícolas primarios ni los representantes de la agroindustria han presentado al gobierno una posición nacional coherente diferente de la de sus respectivos subsectores.

6 Los SGP nacieron a partir de la Decisión del GATT del 25 de junio de 1971, que permitió concesiones especiales a los PED como parte del tratamiento más favorable y diferencial para los países en desarrollo.

7 En ese mes un movimiento cívico-militar apoyado por la comunidad empresarial sacó del poder al presidente durante 48 horas. El presidente de FEDECAMARAS, la organización "paraguas" del sector privado, asumió la presidencia de Venezuela durante ese lapso, antes de que las fuerzas armadas restauraran al Presidente Chávez en el gobierno.

MERCOSUR a través de CONINDUSTRIA y las del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) mediante su participación en las reuniones de la Secretaría de la CAN, en el Foro Empresarial de las Américas y gracias a sus relaciones estrechas con empresarios colombianos (González de Useche, 2004).

En general, los entrevistados coinciden en señalar que una de las principales razones de la debilidad del sector privado agrícola al tratar de hacer llegar sus demandas al Estado y, por lo tanto, al incidir en la formulación de posiciones negociadoras dentro de la OMC radica en que la agroindustria y los productores primarios no comparten las mismas posiciones. Esto se debe a que la agroindustria venezolana es más competitiva y podría aceptar reducciones arancelarias, si el gobierno le asegurara el desarrollo de un marco institucional adecuado para sus actividades, mientras que los productores rurales no se encuentran en la misma situación. Estos últimos tienen una posición más defensiva (proteccionista) que los primeros en la OMC y la agroindustria una posición más proactiva, que busca obtener opciones exportadoras mediante la negociación. Según otro observador de la administración pública, el gobierno actual apoya más los intereses de los productores primarios en detrimento de la agroindustria, lo cual se refleja en la mayor radicalización política de los ministros de agricultura que la de los de producción y comercio. Lo anterior podría explicar el endurecimiento de la posición venezolana entre Seattle y Cancún, sobre la base de consideraciones más políticas que económicas, pero el hecho de ser Venezuela un país importador neto de alimentos establece límites también para establecer una posición coherente dentro de las negociaciones de la OMC. La falta de consulta a los sectores productivos y la defensa de una posición autárquica en materia de seguridad alimentaria - difícil de sostener por cuanto el gobierno está importando grandes cantidades de alimentos sin aranceles aduaneros - indicaría que la evolución de la posición negociadora de Venezuela entre el 2000 y el 2003 se basa más en conceptos ideológicos y políticos que en otros de tipo económico.

Aunque el sector privado apoya el fin de los subsidios agrícolas, no comparte una posición demasiado defensiva en la OMC porque niega toda posibilidad de negociación para aquellos productos de la agroindustria venezolana que pueden tener opciones dentro del comercio internacional. Al menos éste es el sentir de representantes del sector privado que consideran que la posición venezolana en las reuniones mencionadas más arriba fue hecha en términos demasiado generales, sin definiciones precisas respecto a sectores o subsectores. En ambas reuniones ministeriales el gobierno de Venezuela solicitó el fin de los subsidios agrícolas en los países desarrollados, pero la

posición cambió de mencionar la remoción de todos los subsidios en Doha hacia apoyar la persistencia de los mismos para las naciones en desarrollo en Cancún. Esto último implicaría que el gobierno venezolano sostiene una posición según la cual no todos los productos agrícolas tendrían entrada libre a todos los mercados nacionales, como lo solicita el Grupo CAIRNS⁸ en la OMC.

Venezuela habría tenido una línea estratégica clara al unirse al GATT pero posteriormente ésta se habría diluido y perdido por falta de definición y de continuidad. Por esta razón, los negociadores venezolanos casi siempre han luchado para proteger su agricultura pero no para promoverla y los productores no han hecho esfuerzos, salvo excepciones, para prepararse para acceder a una economía global (Salas, 2004). En el caso específico de los productores de arroz, éstos han tecnificado sus cultivos mediante fuertes inversiones y/o se han integrado con la agroindustria, lo cual les asegura un buen nivel de competitividad. Los únicos subsidios que ellos reciben son indirectos bajo la forma de agua barata en ciertos sectores y de energía barata en general pero no reciben subsidios gubernamentales concretos. Mientras tanto, al apoyar el mantenimiento de los subsidios agrícolas en los países en desarrollo, el gobierno venezolano estaría apoyando los intereses de países que son grandes productores agrícolas y pueden pagar esos subsidios, en detrimento de sus propios productores de arroz que enfrentarían la competencia del arroz subsidiado de Tailandia e India (Salas, 2004).

Desde la perspectiva de representantes del sector privado agrícola, las dos principales limitaciones que obstaculizan su participación en la formulación de la política comercial son el cambio abrupto del personal técnico en los ministerios, que amenaza con poner fin a la "memoria histórica" de los procesos negociadores, y el hecho de que el gobierno y el sector privado no se han sentado a definir un programa de desarrollo para el sector primario y la agroindustria. Esto último se vincula también con la situación actual, ya que el gobierno está importando alimentos con tarifa cero a partir de la huelga del 2002. En este momento, por lo tanto, la seguridad alimentaria está basada, al igual que la de Saudi Arabia, en importaciones de alimentos baratos con los altos ingresos generados por las exportaciones petroleras. Esto debilita inclusive la posición negociadora del gobierno venezolano por cuanto no existiría claridad con respecto a qué negociar, qué

8 Colombia es miembro de este grupo. Aunque en Cancún todos los países de la CAN se integraron al llamado Grupo de los 20 (G-20), luego de esa reunión Colombia, Ecuador y Perú lo abandonaron con lo cual la Comunidad Andina dejó de coordinar su posición agrícola en la OMC, excepto en algunos aspectos puntuales.

promover, qué proteger y qué reconvertir dentro del sector agrícola.

En el proceso de recabar información encontramos que no todas las asociaciones agrícolas están preocupadas por lo que sucede en las negociaciones de la OMC. Esto puede deberse a que no todas cuentan todavía con personal técnico calificado y a que tienden a concentrar sus esfuerzos en aspectos concretos de las negociaciones bilaterales y subregionales (andinas) más que en el nivel multilateral. El costo de seguir simultáneamente distintos procesos de negociación las lleva a enfatizar aquellos en los que sienten que pueden tener mayores posibilidades de hacer oír sus demandas, asociándose con otras empresas y organizaciones o cooperando con las de países similares. Su percepción general parece ser que en las negociaciones multilaterales Venezuela tiene poca posibilidad de ejercer presión. Adicionalmente, ex miembros del servicio público consideran que algunos representantes del sector privado no conocen los procedimientos y las reglas multilaterales y no pueden anticipar los efectos de las decisiones de la OMC sobre sus respectivos subsectores. No habría entonces sólo un problema de flujo de información entre el sector público y privado - el cual se volvió serio después de abril del 2002 - sino también falta de interés y poca organización de algunas asociaciones del sector agrícola.

6. ALGUNAS CONCLUSIONES TENTATIVAS AL COMPARAR CON OTROS ESTUDIOS DE CASOS LATINOAMERICANOS

En resumen, en el caso venezolano observamos que la participación o consulta al sector privado en relación con las negociaciones agrícolas en la OMC ha sido poca y se ha reducido en los últimos dos años debido a problemas políticos internos en Venezuela. Cuando ha existido acceso del sector privado a los negociadores gubernamentales los contactos entre ellos fueron informales (por lo general mediante su participación conjunta en talleres y seminarios y por la circulación de documentos e información) pero ni los agentes públicos ni las asociaciones del sector agrícola hicieron esfuerzos por institucionalizar su cooperación en las negociaciones comerciales externas. Esto favorece que el sector privado considere como responsabilidad del gobierno cualquier aspecto negativo para su subsector en dichas negociaciones, especialmente en momentos en que la polarización política disminuye su tradicional prudencia en las relaciones con el gobierno.

Mientras tanto las dificultades y cambios dentro del aparato gubernamental no han favorecido tampoco su comunicación con el sector privado. Esto no es sólo producto de los cambios constantes en su personal, (ocurre

lo contrario en las asociaciones del sector privado donde hay mayor estabilidad y sus representantes se mantienen en los cargos por períodos largos) sino también de la falta de comunicación entre agencias de la administración pública. Esta falta de comunicación inter e intra-ministerios no transmite al sector privado un mensaje coherente y consistente. Además la comunicación entre sector público y privado se ha agravado por la percepción de algunos agentes públicos de que el sector privado sólo busca beneficiar a su propio subsector a costa de los demás, sin tener en cuenta si éste es competitivo o no. Otro factor negativo se origina de la lucha interna entre los productores primarios y los representantes de la agroindustria, que debilitan al sector privado agrícola en general y obstaculizan su cooperación con el gobierno en aras de establecer una posición coherente y aceptable para la mayor parte de los involucrados en las negociaciones comerciales agrícolas de Venezuela en la OMC.

Si comparamos esta situación con lo observado en el trabajo colectivo del INTAL-Munck Center e Inter-American Dialogue (2002), apreciamos lo siguiente:

1. la falta de mecanismos formales para encauzar la participación del sector privado en el proceso de desarrollo de la política comercial se observa similar a Venezuela en el caso de Argentina, donde la convocatoria a reuniones y consultas con el sector privado la establece el gobierno, quien invita a los participantes según los temas específicos en discusión (Bouzas y Avogadro, 2002: 1). En Colombia y Chile se observa mayor constancia en la incorporación de empresarios a reuniones con el gobierno⁹, siguiendo en orden ascendente de institucionalidad de estas consultas México, Brasil, Canadá y Estados Unidos.

2. En pocos de los casos analizados se hace referencia a la falta de coordinación entre agencias gubernamentales, siendo que la mayor parte de los países analizados en la investigación conjunta poseen mecanismos institucionales de coordinación. La limitación parece estar en que estos mecanismos de coordinación se establecen para negociaciones específicas como las del ALCA en Brasil o las de la Comunidad Andina en Colombia, sin un ente permanente que coordine las negociaciones comerciales entre ministerios salvo en EE.UU. Esto se atribuye a que la responsabilidad de las negociaciones recae

⁹ Langebaek (2002: 49) señala que la experiencia colombiana indica que la participación de empresas otorga mayor agilidad a las negociaciones mientras que los representantes de las asociaciones empresariales tienden a asumir posiciones más conservadoras. Esto puede relacionarse con el hecho de que la mayor parte de las empresas convocadas a reuniones con el gobierno son empresas grandes, mejor posicionadas para aprovechar las oportunidades del comercio exterior.

en última instancia sobre el Poder Ejecutivo (Sáez, 2002: 35).

3. Las bases del proceso consultivo interno pueden agruparse según el grado de organización federal o centralista del gobierno entre un nivel alto para la primera en Canadá, EE.UU. y Brasil, mucho menor en Argentina, Colombia, Chile y México e inexistente en el caso venezolano.

4. Aunque existe una gran variedad de procesos en lo relativo a mecanismos de consulta, grupos incluidos y acuerdos institucionales, existe una división nítida entre los arreglos institucionales de los países desarrollados (EE.UU. y Canadá) y de los países en desarrollo, en la cual los primeros incorporan también al sector parlamentario. Brasil parece ser el único país latinoamericano moviéndose en esa dirección.

5. La participación y consulta con el sector privado entre los países latinoamericanos parece ser mayor cuando se trata de las negociaciones comerciales subregionales (casos de MERCOSUR y CAN, por ejemplo) y se va haciendo menor en los procesos multilaterales (Ostry, 2002: iii).

6. En general, no hay incorporación de otros actores sociales más allá de los del sector privado, salvo en EE.UU., Canadá y, en menor medida, en México y Brasil.

Puede concluirse que el caso venezolano comparte ciertas similitudes con otros casos latinoamericanos, en especial con el argentino donde se aprecia también la fragmentación del sector privado así como “una organización y equipamiento deficientes para lidiar con cuestiones técnicas” y una pobre coordinación de los organismos del sector público (Bouzas y Avogadro, 2002: 1, 8). Lo que torna más preocupante la situación negociadora actual de Venezuela en la OMC es que la falta de consulta y coordinación afecta su desempeño en un área en la cual se están tomando decisiones fundamentales para el sector agrícola en su conjunto. La falta de comunicación entre sector público y privado también afecta negativamente la organización de los equipos negociadores sobretodo en una coyuntura en que ellos están constituidos en su mayor parte por personal poco experimentado. De esta forma, resulta difícil para ellos apreciar en su totalidad las implicaciones positivas y negativas para la economía venezolana de las decisiones que se toman. La experiencia empresarial, aunque parcial u orientada hacia un sector específico, podría servir para paliar esta debilidad pero el enfrentamiento político interno lo vuelve poco probable. En ausencia de un diálogo constructivo entre ambos sectores y de una verdadera coordinación negociada entre ministerios y oficinas públicas, cualquier posición que se asuma en la actualidad puede encontrarse rápidamente desvirtuada tanto por la apreciación *a posteriori* de que no

era la más útil para Venezuela como por la incapacidad de implementarla debido a problemas técnicos no previstos.

Tres aspectos preocupantes adicionales surgen al observar el ámbito externo a Venezuela. El primero se origina de la posición de la misma OMC, para la cual la política comercial en una sociedad pluralista debe emerger como resultado de un proceso de formulación transparente, que asegure la legitimidad de las medidas adoptadas y la gobernabilidad de las naciones que las adoptan. Así como a fines de los años noventa se comenzó a discutir la legitimidad y coherencia del sistema comercial multilateral, estos mismos principios resultan aplicables al nivel nacional de la formulación de la política comercial. En este nivel el objetivo de establecer mecanismos de consulta amplios es tanto mejorar la calidad de la política comercial que asuma un gobierno como asegurar que ésta será cumplida por la mayor parte de los actores sociales después de haberse aprobado (Hoekmann y Kostecki, 2001: 461-466).

La segunda preocupación que se plantea al observar el entorno externo a Venezuela es que en la actualidad más que nunca las decisiones que se tomen en materia de negociaciones comerciales agrícolas en la OMC afectarán los posibles posicionamientos futuros de Venezuela en esta materia. Por ejemplo, considerando que el comercio mundial de alimentos creció desde un valor total de 100 mil millones en 1970 hasta alcanzar los 426 mil millones en el 2001, al sumársele los productos agroalimentarios, y que buena parte de ese crecimiento se dio en Asia, Oceanía y América del Sur, la cuestión agrícola no va a desaparecer rápidamente del escenario de negociaciones internacionales (Reyes y Rosas, 2003: 81). Asimismo la eliminación de los subsidios a la exportación en los países desarrollados tendrá como primer consecuencia y por un lapso indeterminado una “escalada ascendente” en los precios de los alimentos en el mercado internacional y “la reducción de los subsidios domésticos derivará en una notable inestabilidad en el sector agrícola en razón de que los stocks de alimentos en manos de los gobiernos se reducirán y esto pondrá en riesgo la disponibilidad de los citados productos” (Reyes y Rosas, 2003: 85). Este aspecto debe merecer especial consideración en el caso de un país como Venezuela que es clasificado por la OMC como un importador neto de alimentos.

La tercera preocupación deriva de que otras negociaciones comerciales importantes, como las del ALCA, se verán afectadas en forma directa por lo decidido en la Ronda Doha de la OMC (Anzola Gil, Caballero Sierra y Corral Strassman, 2002). La decisión de la Reunión Cumbre de Miami (diciembre del 2003) de establecer en el ALCA un documento base general y dejar para un segundo nivel de negociaciones plurilaterales la firma de acuer-

dos más profundos, fue acompañada por la derivación de temas complejos como el agrícola hacia la instancia negociadora de la OMC. De esta forma, resulta imperativa la formulación coherente y concertada de una posición negociadora comercial agrícola para Venezuela en esta instancia, porque lo que se decida en ella determinará también lo que se establecerá en otros niveles de negociación, como el hemisférico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANZOLA GIL, Marcela; CABALLERO SIERRA, Gaspar; CORRAL STRASSMANN, Luis Carlos. 2002. *De la OMC al ALCA: Bases para la negociación*. Bogotá: Confecámaras.
- ARELLANO, Félix Gerardo. 2004 Entrevista en Caracas, Junio 9.
- BOUZAS, Roberto; AVOGADRO, Enrique. 2002. "La elaboración de políticas comerciales y el sector privado. Memorando sobre Argentina". En: *INTAL-Munck Center-Inter American Dialogue*, pp. 1-12.
- BRICEÑO, Germán. 2004. Entrevista en Caracas (FEDEAGRO), Junio 8.
- DALKE, Richard. 2004. Entrevista en Caracas (FEPORCINA), Junio 8.
- GONZÁLEZ DE USECHE, Morelia. 2004. Entrevista en Caracas (ASOGRASAS), Junio 9.
- INTAL-MUNCK CENTRE-INTER AMERICAN DIALOGUE. 2002. *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países del hemisferio Occidental*. Buenos Aires: BID. Documentos de Divulgación 13.
- HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI, Michel M. 2001. *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*. New York: Oxford University Press.
- JOSLING, Timothy. 2000. "Agriculture and the Next WTO Round". En: J.J. Schott, ed. *The WTO after Seattle* (Washington, D.C.: Institute for International Economics)
- LANGEBAEK, Andrés. 2002. "El papel del sector privado colombiano en la formulación de la política de comercio exterior". En: *INTAL-Munck Center-Inter American Dialogue*, pp. 45-54.
- OSTRY, Sylvia. 2002. "Prefacio". En: *INTAL-Munck Center-Inter American Dialogue*, pp. i-v.
- PROGRAMA DE FORMACIÓN DE NEGOCIADORES ECONÓMICOS INTERNACIONALES. 1999. "Propuesta preliminar de posición de Venezuela para las negociaciones comerciales de la Ronda del Milenio de la OMC". En: *CIET-PDVSA*, Caracas, noviembre.
- PUTNAM, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". En: *International Organization* vol. 42, Number 3 (Summer)
- REYES, Giovanni E.; ROSAS, María Cristina. 2003. *ALCA y OMC: América Latina frente al proteccionismo*. México D.F.: UNAM-SELA.
- RUGGIERO, Renato. 2000. "Reflections from Seattle". En: J.J. Schott, ed. *The WTO after Seattle*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- SAEZ, Sebastián. 2002. "La formulación de la política comercial en Chile: una evaluación". En: *INTAL-Munck Center-Inter American Dialogue*, pp. 35-44.
- SALAS, María Eugenia. 2004. Entrevista en Caracas (ASOVEMA), Junio 30.
- SCHOTT, Jeffrey J.; WATAL, Jayshree. 2000. "Decision Making in the WTO". En: J.J. Schott, ed. *The WTO after Seattle*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.