



► InterCambio ◀

Políticas, Comercio y Agronegocios

Las negociaciones comerciales multilaterales agrícolas y su efecto en las políticas públicas

Por:

Dr. Julio Hernández Estrada.

Coordinador Unidad de Políticas y Negociaciones Comerciales del IICA

Lic. Henry Benavides Barquero; MGA

Especialista en Políticas y Negociaciones Comerciales

Abstract

In the current economic model of trade opening and globalization, multilateral rules and regulations govern relations between nations. In the case of trade, the agreements of the World Trade Organization (WTO), specifically the Agreement on Agriculture (AoA), regulate the international trade of agrifood products.

Inasmuch as the WTO agreements regulate not only agricultural trade policies, but also sectoral policy, it is essential to monitor the current Doha Round, where the AoA is being re-negotiated, and other negotiations, in order to be able to anticipate changes that will affect programs and policies aimed at the agricultural sector.

This article reviews the agricultural negotiations under the WTO and the FTAA. It presents the most important topics being discussed and the position adopted by the countries of the Americas, so that all those involved in the sector may consider the implications of same.

► Introducción

En el modelo económico actual de apertura comercial y globalización, las normativas multilaterales regulan las relaciones entre los países. En el caso del comercio, los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, específicamente el Acuerdo sobre

la Agricultura (AsA) regulan las transacciones comerciales internacionales de productos agroalimentarios.

Dado que los acuerdos de la OMC no sólo regulan las políticas comerciales agrícolas, sino que condicionan e impactan también su política sectorial, el seguimiento de la actual Ronda de Doha, en la cual se renegocia el

AsA, y de otros escenarios de negociación, resulta trascendental para poder anticipar cambios que afectarán los programas y políticas dirigidos al sector agropecuario.

Este artículo hace un recuento de los resultados de las negociaciones agrícolas en la OMC y el ALCA; asimismo plantea los principales temas que allí se discuten y también la posición de los países del continente americano, de tal modo que los distintos actores del sector conozcan e interioricen las posibles implicaciones que puedan presentarse.

► 1. Las negociaciones comerciales agrícolas en la OMC y la posición de los diferentes países y/o regiones del Hemisferio

Contexto histórico de las negociaciones

Uno de los principales logros de la Ronda Uruguay (1986-1994) de negociación fue la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la normalización de varios temas que antaño estaban fuera del marco regulador del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Uno de ellos, y quizá de los más difíciles de regular dada sus interrelaciones económicas, sociales y políticas, es el tema de agricultura, al cual bajo en el Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) se le señalaron pautas en tres

grandes acápites (pilares): Acceso a los Mercados, Subvenciones a las Exportaciones y Ayudas Internas.

Después de cinco años de implementación del AsA, y por mandato de su Artículo 20, se inició en enero del año 2000 un período de renegociación de este acuerdo. Se establecieron dos fases de negociación; en la primera se realizó un intercambio de información de los temas entre los Países Miembros (marzo 2000 – marzo 2001: Análisis e Intercambio de Información -AII); en la segunda, se concertaron los temas en los cuales se basaría el proceso de negociación (marzo 2001 – marzo 2002).

Un avance de esta negociación agrícola se presentó en la IV Conferencia Ministerial de Doha (Noviembre 2001)¹, en la cual se respaldó lo avanzado hasta el momento (Artículo 13 de la Declaración Ministerial de Doha) y se dictaron lineamientos para establecer las modalidades de negociación en un plazo que no debería exceder del 31 marzo del 2003 (Artículo 14 de la Declaración Ministerial de Doha)².

En esta misma conferencia ministerial se tomó la decisión de abrir una ronda de negociaciones en otros temas que acompañasen al tema de agricultura y servicios³, que dio inicio en enero del año 2002. Para esta ronda de negociaciones, denominada Ronda de Doha o Ronda para el Desarrollo, se establecieron calendarios de trabajo y se dictaron lineamientos a los comités temáticos para cumplir con los plazos previstos. Se estableció como fecha de conclusión los meses finales del año 2004, en concordancia

1. Las conferencias ministeriales previas a Cancún fueron la de Singapur en 1996, de donde surgieron los llamados “temas de Singapur” (Inversión, Políticas de Competencia, Transparencia en Contratación Pública; Medidas de Facilitación del Comercio), Ginebra 1998; la de Seattle en 1999, considerada como un fracaso, dado que no se logró tomar la decisión de iniciar una ronda de negociación ampliada después del período de implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay; la de Doha, Qatar (2001), en donde se tomó la decisión de iniciar la ronda de negociación denominada “Ronda de Doha o Ronda del Desarrollo”.

2. Este texto de modalidades fue alcanzado parcialmente en julio del 2004.

3. Al igual que en agricultura, el tema de servicios inició, por mandato, negociaciones en enero del año 2000.



con la convocatoria a la VI Conferencia Ministerial (Hong Kong), de tal modo que los acuerdos generados se implementasen a partir de enero del 2005⁴.

Para el documento de modalidades, el Comité de Agricultura (CA) trazó un plan de trabajo de un año (marzo del 2002 a marzo del 2003), sin embargo, al no haber llegado a acuerdos en diciembre del año 2002, el Presidente del Comité de Agricultura, Stuart Harbinson, presentó un documento que a su criterio recogía las propuestas presentadas por los Países Miembros durante las sesiones de negociación⁵. Este documento fue rechazado por varios países en desarrollo aduciendo que el mismo no reflejaba sus intereses dentro de la negociación.

En el lapso comprendido entre marzo y setiembre del 2003, se realizaron diversas reuniones entre los Estados Unidos y la UE, quienes elaboraron y presentaron en agosto de ese año un documento conjunto de modalidades. Como reacción, un grupo de países⁶, muchos de ellos miembros del Grupo Cairns, más otros países en desarrollo de peso importante en las negociaciones, como la India y China, presentaron una contrapropuesta de documento con el objeto de “balancear la mesa” y evitar que el documento base de la discusión en Cancún fuese el presentado por Estados Unidos y Europa.

Ante este panorama, y de cara a la Conferencia Ministerial el Presidente del Consejo General de la OMC, Carlos Pérez del Castillo (Embajador del Uruguay), a título personal presentó un borrador de Declaración Ministerial que contiene en su anexo A un texto

de modalidades agrícolas, el cual a criterio de muchos países en desarrollo, en especial del grupo denominado G-20, se sesgaba mucho al texto propuesto por los Estados Unidos y la Unión Europea.

Las negociaciones agrícolas en Cancún se iniciaron tomando como base el anexo A del documento presentado por Carlos Pérez del Castillo; dos grupos tomaron la batuta en las discusiones de los temas agrícolas; por un lado el binomio Unión Europea y Estados Unidos y, por otro lado, el G-20, liderado por Brasil y la India, grupo al cual se unió Egipto. Si bien los primero dos días de reunión no condujeron a ningún acuerdo, sí permitió que los grupos se acercaran para discutir y delimitaran sus posiciones. Al tercer día, el Presidente Derbez, a título personal, presentó a la mesa una segunda versión de texto agrícola basado en las posiciones de los grupos, el cual a criterio de muchos delegados recogía de manera correcta ambas posiciones y permitía visualizar un buen final del tema de agricultura en esa Conferencia Ministerial.

Sin embargo, al haberse iniciado el último día de negociación en el “Green Room” con los “temas de Singapur” y al no haber consenso sobre ellos, el tema agrícola ni siquiera tuvo espacio para discutirse. A pesar de ello, la segunda versión de texto fue considerada como un importante avance en un tema tan polémico y central del proceso de negociación de la Ronda del Desarrollo.

El año 2004 comenzó con comunicados de algunos países orientados a reactivar las negociaciones agrícolas, y sobre todo con posiciones más flexibles por parte de los

4. En julio de este año, la Conferencia Ministerial de Hong Kong se pospuso para diciembre del 2005, dado el poco avance en las negociaciones.
5. Documento TN/AG/W/1/Rev.1 del 18 de marzo de 2003 “Negociaciones sobre la agricultura Anteproyecto de modalidades para los nuevos compromisos”.
6. El número de países sumó 20, razón por la cual se le denominó el G-20. Durante la Conferencia Ministerial se sumaron a él otros países y se desvincularon otros; sin embargo su designación siguió siendo la misma.

principales países y grupos. En ese ambiente positivo, se planteó por parte de los países el objetivo de contar para el mes de julio del 2004 (antes del receso en la OMC del mes de agosto), con un documento de trabajo (Marco de trabajo) que recogiera al menos acuerdos cualitativos (temas y disciplinas), dejando para los posteriores meses la negociación de los aspectos cuantitativos (plazos y montos).

Entre el 12 y 14 de mayo, en la ciudad de París tuvo lugar la primera reunión Mini ministerial post Cancún; de ella surgió el compromiso de elaborar para el mes de julio del 2004 un documento base para la definición de modalidades de negociación, en los temas de acceso a mercados de productos no agrícolas (NAMA), los temas de Singapur y Agricultura; que contuviera los consensos logrados durante la reunión.

Cuadro 1. Consensos logrados en la reunión Mini-ministerial de París, según los “pilares” de la negociación agrícola	
Pilar	Principales temas a considerar en el “documento de trabajo” sobre agricultura
Acceso a mercados	<ul style="list-style-type: none"> ■ No se acepta la propuesta de fórmula mixta (Suiza y Ronda Uruguay) planteada en el Documento de Derbez. ■ Se trabajará en otras metodologías alternativas.
Subsidios a la exportación	<ul style="list-style-type: none"> ■ Eliminación de toda forma de subsidio. ■ Incorporar el concepto de “paralelismo” para identificar subsidios a la exportación otorgados vía programas y políticas contenidas en otras “cajas”.
Ayudas internas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reducción significativa de ayudas distorsionantes del comercio, incluyendo las contenidas en las cajas ámbar y azul. ■ Plantear el tema <i>de minimis</i> ■ Aclarar las políticas contenidas en la caja verde

Posición de los países del Continente Americano ante del 31 de julio del 2004

El único país americano que presentó posiciones de manera individual en los temas agrícolas, dado su peso político y económico, fue Estados

Unidos. El resto se unió a grupos ya establecidos que representan de una u otra forma mejor sus intereses en las negociaciones. Los países del Cono Sur son miembros del Grupo Cairns, y también participan del G-20, pero como Mercosur también presentaron documentos de posición.



Todos los países andinos eran miembros del G-20; sin embargo, sólo Bolivia y Venezuela suscribieron la última propuesta de negociación del grupo sobre acceso a mercados (28 mayo 2004); los demás países, así como algunos de otras regiones, solicitaron su exclusión. Por otra parte, Bolivia y Colombia son miembros del Grupo Cairns.

De Centroamérica, Guatemala y Costa Rica son parte del Grupo Cairns y también participaron en las propuestas iniciales del G-20. Hoy día, ningún país centroamericano pertenece a ese grupo de negociación.

El Caribe negocia como bloque por medio del *Caribbean Regional Negotiating Machinery* (CRNM) y se presenta como grupo de negociación ante la OMC como el grupo CARICOM. Así mismo, dado sus intereses comunes con países, ACP ha suscrito propuestas de negociación del grupo *African Union, ACP, least-developed countries*, conformado por 61 países mayoritariamente africanos que son ex colonias europeas.

En América del Norte, Canadá es miembro del Grupo Cairns y México participa activamente del G-20.

Cuadro 2.
Distribución de los países americanos en los Grupos de Negociación de la OMC

Grupo Cairns	G-20 ⁷	CARICOM		Demás países de la región
Argentina Bolivia Brasil	Argentina Bolivia Brasil	Antigua y Barbuda Barbados Belice	St. Kitts and Nevis St. Lucía St. Vicente y las Grenadinas Trinidad y Tobago Suriname Perú	Ecuador El Salvador Honduras Nicaragua Panamá Rep. Dominicana
Canadá Chile Colombia Costa Rica Guatemala Paraguay Uruguay	Chile Cuba México Paraguay Venezuela	Dominica Grenada Guyana Jamaica		

Los demás países del continente que no pertenecen activamente de manera oficial a ningún grupo de negociación, participan constantemente en grupos afines, sea por su condición de países en desarrollo, o por cercanía geográfica (*Central*

American Grouping) para presentar propuestas en alguno de los temas en discusión.

Como en todo proceso de negociación, la posición de cada uno de los grupos y países en

7. Países firmantes de la Propuesta sobre Acceso a Mercados presentada el 28 de mayo del 2004.

relación con los principales temas se ajusta de acuerdo con la evolución de las discusiones y la generación de consensos; mantienen siempre el objetivo de la Ronda de Doha de buscar una mayor apertura comercial por medio del mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados y propiciar la transparencia en los procedimientos y políticas que afectan en forma directa al comercio, considerando siempre el trato especial y diferenciado a países con menor grado de desarrollo.

Principales acercamientos entre los países americanos

En el tema de *acceso a mercados*, hay consenso en el objetivo de reducir en forma sustancial los aranceles; la discusión se centra en cómo (qué metodología utilizar) y en qué tiempo (plazo de desgravación). Se discute si usar la fórmula Suiza o la fórmula Ronda Uruguay (lineal), dado que la primera afecta en mayor cuantía los picos arancelarios y los aranceles escalonados es de mayor agrado de los países en desarrollo; sin embargo, los dos países desarrollados del hemisferio (Estados Unidos y Canadá) también manifestaron su preferencia por la fórmula Suiza por encima de la lineal.

A pesar de ello, los países americanos (Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Argentina, Chile, Costa Rica) que participaron en la Mini-Ministerial de París acordaron buscar mecanismos alternativos de desgravación como contrapropuesta al uso de la fórmula mixta Suiza/Lineal presentada por Derbez en su propuesta de modalidades. En el tema de contingentes arancelarios, hay consenso para ampliar los volúmenes, procurar reducir en mayor grado los aranceles dentro del contingente, incluso llevarlos a cero y buscar mecanismos transparentes para su asignación. En el caso de la salvaguardia especial agrícola, los países en desarrollo solicitan el no utilizar este mecanismo por parte de países desarrollados, y manifiestan su interés de poder declarar

productos especiales para los cuales poder establecer condiciones especiales de acceso.

En *ayudas internas*, los países americanos miembros del Grupo Cairns y del G-20 solicitan reducciones significativas en las ayudas distorsionantes del comercio, proponen poner tope a la Medida Global de Ayuda (MGA), la eliminación de las políticas de caja azul y la revisión de las políticas y programas contenidos en la caja verde. Estados Unidos por su parte, si bien no se opone a una reducción de las ayudas internas, analizar los pormenores del tema a la luz de la posición que asume la Unión Europea. En la Mini-Ministerial de París se acordó incorporar en el texto de modalidades la disminución de las ayudas distorsionantes, la clarificación de los programas y políticas que están contenidos en la caja verde y azul, establecer topes cuantitativos a la MGA y a la caja azul, y poner en discusión el porcentaje *de minimis* tanto para países en desarrollo como desarrollados. El Grupo de Países en Desarrollo presentó la propuesta de conformar una “caja de desarrollo”, con políticas y programas que les permita apoyar a sus sectores productivos de más bajos ingresos; sin embargo, a esta posición se han opuesto varios países, con el argumento de que permitiría adoptar políticas que incrementan la distorsión del comercio

En cuanto a *subsidios a la exportación* existe consenso de buscar su eliminación, pero se discuten los plazos. La mayor novedad se centra en la flexibilidad que la Unión Europea mostró en la Mini-Ministerial de París, en la cual aceptó revisar que programas y políticas contenidos en las cajas azul y verde actúan como subsidios indirectos a la exportación, para una posterior regulación conducente a su eliminación.

Situación actual de las negociaciones: Resumen de los acuerdos del 31 de julio del 2004 (Documento WT/GC/W535)

En una reunión que se consideró vital para el buen término de la Ronda de Doha, los



representantes de los países miembros de la OMC lograron plasmar, en el documento “Programa de Trabajo de Doha: Proyecto de decisión del Consejo General de 31 de julio de 2004” (Documento WT/GC/W535), consensos en los “tres pilares” de la negociación agrícola, que logró romper un “letargo” de más de 18 meses. Si bien el documento no plantea compromisos cuantitativos, sí delimita la negociación a temas concretos y de consenso.

En *acceso a mercados* se ratificó el compromiso de la Ronda de Doha de lograr mejoras sustanciales. Se definió que la reducción arancelaria se hará a partir de los niveles consolidados en la Ronda Uruguay, utilizando para ello una fórmula estratificada que respete el principio de que, a mayor nivel de aranceles, mayor porcentaje de reducción⁸.

Se acordó permitir a los países designar un número de productos sensibles, para los cuales se tendrá que garantizar acceso por medio de contingentes y establecer para cada uno de ellos reducciones progresivas de sus aranceles. Los criterios para la selección de los productos sensibles deberán ser: la necesidad de seguridad alimentaria, la seguridad de medios de subsistencia y el desarrollo rural.

Se mencionan temas para los cuales aún no se llega a acuerdos concretos, pero hay consenso de seguir trabajando en ellos: fórmula para atender la progresividad arancelaria (escalonamiento); la simplificación de los aranceles; la Salvaguardia Especial Agrícola (SGE); la liberalización de comercio de productos tropicales y la erosión de sistemas de preferencias de acceso a mercados.

Especial atención suponen los dos últimos, dado el posible conflicto que se generará entre países en desarrollo de América Latina exportadores de

productos tropicales, específicamente en el tema del banano, en el cual los países del Caribe cuentan con concesiones preferenciales en el mercado europeo, y los países exportadores de Centroamérica y la zona andina pretenderán mayores y mejores condiciones de acceso a este mercado.

Los consensos entre Europa y Estados Unidos permitieron llegar a puntos concretos en el tema de *ayudas internas*, en donde se acordó incorporar en el cálculo de la nueva Medida Global de Ayuda (MGA) las políticas de Caja Azul y el nivel *de minimis*.

La reducción de las ayudas internas se hará a partir de los niveles consolidados, utilizando una fórmula estratificada que atienda al principio de que a mayor nivel de ayuda, mayor reducción.

Se acordó establecer “topes” de ayuda por producto específico con el objeto de evitar traslados a otros programas lícitos. Así mismo, se estableció un techo del 5% del valor de la producción total a los programas de la Caja Azul y se convino definirles compromisos de reducción.

Se planteó otorgar “Trato Especial y Diferenciado” a Países en Desarrollo mediante plazos más largos, coeficientes de reducción menores y por medio del uso de ayudas a la comercialización dispuestas en el Artículo 5, Párrafo 2 del AsA.

Se establecieron compromisos de reducción al nivel *de minimis*, exceptuando de ellos a los Países en Desarrollo, siempre que dirijan esa ayuda a agricultura de subsistencia y pobre en recursos.

Respecto al tema de la caja verde, se planteó la necesidad de examinar y aclarar los criterios, con

8. El número de estratos, umbrales para su definición y tipo de reducción de cada estrato continúa siendo objeto de negociación.

el propósito de asegurar que estas políticas y programas no tengan efecto de distorsión sobre el comercio y la producción, o bien que lo tengan en grado mínimo.

En el tema de *subvenciones a las exportaciones* se acordó eliminar o normar según fuera el caso, para una fecha aún por definir:

- subvenciones a la exportación según se consignen
- Los créditos de exportación y sus garantías o programas de seguro con períodos de reembolso de más de 180 días.
- Los términos y condiciones de estos últimos que no estén de conformidad con las disciplinas que se acordarán sobre pago de intereses, tipos de interés mínimo, requisitos de primas mínimas.
- Las prácticas de empresas comerciales del Estado exportadoras (financiación estatal y la garantía de pérdidas).
- Los suministro de ayudas alimentarias no sujetas a las disciplinas que se acuerden orientadas a evitar el desplazamiento del comercio.

Qué sigue en las negociaciones de la Ronda de Doha

La definición de las variables cuantitativas del texto de modalidades y sus respectivos consensos, es básicamente la tarea que mantendrá ocupados en Ginebra y capitales a los negociadores de los países miembros de la OMC. Si bien decirlo es fácil, esta fase será más dura y difícil que lo que fue el consenso de los aspectos cualitativos presentes en el texto del 31 de julio mencionado con anterioridad.

Los consensos logrados en agricultura fueron importantes y revitalizaron las negociaciones en todos los temas de la Ronda de Doha. Sin embargo, considerando que la Unión Europea cambió los comisionados comerciales que iniciaron la Ronda, y que Estados Unidos tendrá elecciones presidenciales en el mes de noviembre, hace prever que en lo que resta del año se van a lograr pocos avances.

Bajo este escenario de posibles demoras en los plazos trazados, hay que recordar la máxima de las rondas de negociación comercial en la OMC: “se saben cuando se inician las rondas, pero no se tiene certeza de cuando terminan”.

► 2. La agricultura en el ALCA: generalidad, posiciones de países y avances⁹

En la Primera Cumbre de las Américas (Miami, EE.UU., noviembre de 1994), los presidentes de los países del continente americano tomaron la decisión de conformar en el año 2005 el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Después de cuatro años de preparación (1995-1998) y de los seis años subsiguientes de intensas negociaciones en el seno de los grupos, los nueve grupos de negociación, entre ellos el de agricultura, entran en el año 2004 en la recta final del proceso.

Sin bien las negociaciones agrícolas en el ALCA se desarrollan en forma separada de las negociaciones en la OMC, ambos procesos están muy relacionados pues en ellos se discuten

9. Los acuerdos de libre comercio y las uniones aduaneras, entre ellos el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se encuentran reglamentadas por la Organización Mundial del Comercio, por medio del artículo XXIV del GATT de 1994.



prácticamente los mismos temas y principalmente porque es necesario que las negociaciones del ALCA estén supeditadas a los resultados de la Ronda de Doha en el tema de la agricultura.

En el campo agrícola la discusión se centra en el tema de ayudas internas. Los países de América Latina y el Caribe, en especial los del Mercosur, plantean la necesidad de establecer disciplinas que regulen esta área, contrariamente a la posición de Estados Unidos que determinó que el tema de las ayudas internas será discutido en la OMC, dado que su margen de negociación dependerá de la postura de la Unión Europea.

En otros campos como el acceso a mercados y subsidios a las exportaciones los consensos entre los países americanos son mayores, dado que convergen las posiciones planteadas en la OMC por intermedio de los grupos de negociación Cairns y G-20. Un elemento a tener presente es que el tema de acceso a mercados de productos agrícolas es tratado por el Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados, en comunicación y coordinación con el Grupo de Negociación sobre Agricultura.

El documento de modalidades para el ALCA fue definido en octubre del 2002 (FTAA.TNC/20/Rev.1); en él se plantea que el arancel base para la desgravación de todo el universo arancelario será el arancel Nación más Favorecida (NMF), y se hará en forma lineal; establece 4 fases: inmediata, no mayor a 5 años, no mayor a 10 años y más de 10 años.

En noviembre del año 2003, durante la VIII Reunión Ministerial del ALCA, se lanzó la propuesta de negociar un acuerdo “base” con

obligaciones mínimas para todos los países, el cual sería complementado con acuerdos plurilaterales con aquellos países dispuestos a otorgar mayores concesiones y agilizar los plazos de reducción de aranceles y barreras no arancelarias. Sin embargo, durante la reunión del mes de febrero del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) (Puebla, México), persistieron las diferencias, especialmente en el tema de agricultura, lo que implicó la suspensión de la reunión sin resultados concretos.

Recientemente se conformó un nuevo grupo denominado el G-14, integrado por los países que tienen acuerdo bilateral negociado o en proceso con Estados Unidos (Canadá, México, Chile, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Colombia, Ecuador y Perú), el cual ha presentado una propuesta que intenta acercar posiciones en todos los temas con las de Mercosur.

Como consecuencia del lento avance de las negociaciones del ALCA, varios países de la región han comenzado a suscribir acuerdos bilaterales de libre comercio con países de la región y con países extra-continenciales, pretendiendo lograr mejores condiciones de acceso o, al menos, garantizar las condiciones otorgadas en forma unilateral. Constituyen un caso especial los acuerdos de libre comercio suscritos y en proceso de negociaciones de Estados Unidos con los países de Centroamérica (CAFTA) y los andinos de Colombia, Perú y Ecuador, respectivamente. Así mismo, las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea, y los primeros acercamientos de Centroamérica con este último grupo de países del viejo continente.

Cuadro 3
Acuerdos de Libre Comercio suscritos por los países del Continente Americano

Bolivia-México	Costa Rica-México
Canadá-Chile	MERCOSUR-Comunidad Andina
Canadá-Costa Rica	México-EFTA
Canadá - Israel	México-El Salvador, Guatemala, Honduras
CARICOM-Costa Rica	México-Unión Europea
CARICOM-República Dominicana	México-Israel
América Central -Chile	México-Nicaragua
América Central – República Dominicana	México-Uruguay
América Central - Panamá	TLCAN (NAFTA). México-Canadá-EE.UU
Chile-EFTA	Panamá-Taiwán
Chile-Unión Europea	Estados Unidos-Australia
Chile- Corea	Estados Unidos-América Central
Chile-México	Estados Unidos -Jordania
Chile-Estados Unidos	Estados Unidos-Singapur
Colombia-México-Venezuela (Grupo de los Tres)	Estados Unidos-Vietnam

3. Efecto en las políticas públicas de las Negociaciones Comerciales Agrícolas

En el marco del AsA se establecen para cada país los niveles máximos de aplicación de aranceles, subsidios a la exportación y ayudas internas; se disciplinan procesos comerciales como la administración de contingentes, y se establecen otros compromisos de acatamiento obligatorio para los países miembros.¹⁰ Los temas conexos relacionados directa o indirectamente con el comercio agroalimentario son normados por otros acuerdos de la OMC; por ejemplo, las medidas sanitarias por el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

(AMSFS) y las barreras no arancelarias distintas a las sanitarias por el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). Otros acuerdos regulan aspectos técnicos más específicos, como el caso del "dumping", reglas de origen, salvaguardias, licencias de importación, subvenciones; etc.

En el caso de las políticas que los países aplican en apoyo a la agricultura, éstas fueron normadas y clasificadas en "cajas", según su grado de distorsión al comercio. Su uso depende del tipo de política (las de caja verde son de uso libre por parte de los países) y del grado de compromisos de reducción que el país negoció en la Ronda Uruguay (las de caja ámbar fueron cuantificadas y se establecieron plazos y montos de reducción).

10. Al ser la OMC un organismo internacional y sus acuerdos ratificados por los órganos legislativos de sus países miembros, éstos adquieren un carácter legal superior a la máxima ley del país, su constitución política. Por ello, su acatamiento es obligatorio.



Dado que los acuerdos de la OMC son revisados en la actual Ronda de Doha o Ronda de Desarrollo, es de suma importancia darle seguimiento, con el propósito de anticipar los cambios y readecuar las políticas sectoriales agrícolas a este nuevo marco normativo. Los distintos compromisos que se adquieren en el seno de las negociaciones, al suscribir acuerdos bilaterales, más los que establecen los bloques de integración, hace que los países tengan que ir ajustando su legislación y redefiniendo sus políticas de apoyo al sector agroalimentario, con el objeto de que éstos no violenten el marco legal establecido.

Este proceso es dinámico y requiere un análisis para poder identificar qué programas y políticas se pueden utilizar y cómo se deben aplicar. Los países de la OECD, al igual que todos los miembros de la OMC, han adquirido compromisos de reducción de políticas distorsionantes al comercio; sin embargo, sus niveles de ayuda al sector agroalimentario no se han reducido, dado que han trasladado los presupuestos aplicados a programas “prohibidos” hacia programas lícitos desde el punto de vista de la normativa sobre ayudas internas de la OMC.

En el Continente Americano y a manera de ejemplo, podemos citar el caso de Estados Unidos que aprobó en el año 2002 la Ley de Seguridad Agropecuaria e Inversión Rural (Farm Bill 2002), la cual modifica, amplía y redefine los alcances de su legislación vigente desde 1996. Dicha ley brinda apoyo a los productores por medio de ayuda a los ingresos, otorgada por medio de pagos directos, pagos contra cíclicos y préstamos para la comercialización. Según las disciplinas de la OMC, los pagos directos son medidas de la caja verde, los pagos contra cíclicos son

medidas de comportamiento ámbar respecto de productos no específicos y los préstamos para la comercialización y el sostenimiento de los precios del azúcar y los productos lácteos son medidas de la caja ámbar respecto de productos específicos. El promedio de las subvenciones a la exportación de los productos lácteos en 2001-2002 ha sido de 31,6 millones de US\$, cifra equivalente a casi una cuarta parte de las consolidaciones en la OMC.

Otro ejemplo que es importante rescatar es el caso de México, país que adoptó de forma consistente con su estrategia de desarrollo una política sectorial que contiene una serie de instrumentos de estímulo y protección a la agricultura, coherentes con el marco multilateral. La política agrícola, a partir de 1990, se encuentra incorporada en varios instrumentos jurídicos que han sido aprobados y puestos en marcha de forma sucesiva, con la característica de que las nuevas disposiciones se suman a las anteriores, en algunos casos incorporando modificaciones, pero sin eliminar programas vigentes. Los más representativos son: Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994; Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000, y en el año 2001 se aprueba la Ley de Desarrollo Rural Sustentable 2001, de carácter más comprensivo.¹¹

Si bien existe una serie grande de posibilidades para desarrollar programas de apoyo al sector agropecuario, mayoritariamente contenidos en el Anexo 2 del AsA (Ayudas Internas: Base para la exención de los compromisos de reducción), su aplicación en una buena parte de los países de América Latina y el Caribe se puede limitar, dadas las restricciones presupuestales resultantes

11. Tomado del Informe de Políticas y Negociaciones Comerciales de la Región Norte, elaborado por la Especialista Gloria Abraham.

de la crisis fiscal, y los compromisos nacionales de restricción del gasto público suscritos con organismos internacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

► Conclusiones

Para el sector agroalimentario de los países americanos, en el tema de comercio y negociaciones comerciales, es importante rescatar tres elementos de lo que acontece en los dos escenarios de las negociaciones comerciales:

- El tema de la agricultura domina las negociaciones y es el punto central de las discusiones.
- Lo que se defina en ambos procesos de negociación es trascendental para el sector agroalimentario. En ellos se establecerán no sólo los lineamientos para la política comercial agrícola, sino el marco de referencia para toda la política sectorial y otras políticas económicas que afectan directa o indirectamente a la agricultura.
- La segunda parte del año 2004 y meses posteriores serán clave para el desarrollo de las negociaciones e implementación de los acuerdos generados de la Ronda de Desarrollo, los cuales constituirán la base de los acuerdos comerciales a nivel bilateral y multilateral que se suscriban.

El futuro plantea retos para todos los actores involucrados en el sector agroalimentario; se debe procurar que se amplíen sus capacidades en los temas agrícolas y conexos que se discuten, de suerte que puedan involucrarse más activamente en los procesos de negociación multilateral, procurando que las actuales negociaciones en la OMC permitan regular mejor los “portillos” dejados en el Acuerdo sobre la Agricultura suscrito en abril del año 1995 en Marrakech;

propiciando más transparencia y mayor acceso a los mercados de los productos agroalimentarios; normando más claramente las subvenciones a las exportaciones (incluyendo el tema de los créditos a la exportación) y, sobre todo, regulando las ayudas internas que distorsionan de manera directa e indirecta los mercados agropecuarios.

En relación al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y dado que la base de sus temas de discusión son en buena medida los que se desarrollan en la OMC, se puede prever que el plazo propuesto de inicio del acuerdo para enero del año 2005 será imposible de cumplir; no obstante, el seguimiento de esta iniciativa de acuerdo hemisférico presenta un reto enorme para los organismos internacionales y, sobre todo, para los Ministerios de Agricultura de los países americanos, dado que con su advenimiento se implementará a nivel regional el marco multilateral acordado en la OMC.

Poco a poco los aranceles tienden a cero y, como contraposición, las barreras no arancelarias (técnicas) se presentarán como la única forma legal para regular la importación de productos. Los países (Ley de Bioterrorismo, Ley de Etiquetado de País de Origen) y los sectores privados (Eurep-GAP) incorporan nuevas regulaciones orientadas a garantizar a sus consumidores productos de mayor calidad y seguridad; trasladando el peso económico de estos ajustes técnicos al sector privado de los países exportadores. Por ello, es importante que el sector empresarial monitoree los cambios en las conductas de los consumidores en los mercados destino de las exportaciones de productos agroalimentarios, de tal modo que le permita ir ajustando sus productos, prácticas de producción o manufactura. Es indispensable que el sector público participe en las organizaciones internacionales competentes de normalización como el Codex, OIE, CIPF; y



posteriormente comunique al sector privado los cambios que se produzcan en las regulaciones técnicas.

Ante este panorama, y considerando que en el presente modelo económico, caracterizado por la apertura comercial y la regulación multilateral, la interrelación entre los sectores público y privado es fundamental, la posibilidad de propiciar acercamientos e instancias de generación conjunta de

políticas, programas y estrategias en general es factor clave para enfrentar la competencia, tanto en los mercados domésticos como en los de exportación. Se requiere una concertación por parte de ambos sectores sobre qué políticas y programas de apoyo al desarrollo de la competitividad del sector agroalimentario se pueden implementar; para lo cual una forma práctica de hacerlo es establecer acuerdos de competitividad por cadena agroalimentaria.¹²

► Bibliografía

Benavides, Henry. 2003. Modalidades para las Negociaciones Agrícolas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Área de Comercio y Agronegocios del IICA.

Benavides, Henry. 2003 ¿Que pasó en las negociaciones agrícolas en Cancún?. Informe del IICA sobre la V Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (Cancún, 10 a 14 setiembre 2003).

Benavides, Henry. 2004 El CAFTA y el Sector Agroalimentario. Revista Electrónica InterCambio, volumen II-2004, Área de Comercio y Agronegocios del IICA.

Cairns Group. 2004. Comunicado Ministerial del Grupo Cairns. 26th Ministerial Meeting. San Jose, Costa Rica. 23-25 February 2004

G-20 Group. 2004. Comunicado Ministerial del Grupo G-20. WT/L/575 del 18 de junio del 2004.

G-20 Group. 2004. Proposal on a Framework for Establishing Modalities in Agriculture. Market Access. 28 de mayo 2004

Herrera, D. y Bourgeois, R. 1996. Cadenas y Diálogos para la Acción. Enfoque Participativo para el Desarrollo de la

12. Los acuerdos de competitividad se gestan en el seno de espacios de discusión permanentes y son el resultado de consensos entre los representantes de los empresarios de los distintos eslabones de la cadena y el gobierno, respecto de políticas e instrumentos, líneas de trabajo, acciones, cambios, inversiones, necesarios para fortalecer su capacidad para participar en los mercados en forma duradera. En lo que corresponde a las demandas cuya respuesta compete a los Ministerios de Agricultura, el conjunto de las mismas para las distintas cadenas van delineando la política sectorial agrícola, con la particularidad de que realmente corresponde a las necesidades de las distintas actividades productivas. Se ha avanzado con acuerdos en Bolivia, Colombia, Perú, Honduras, Panamá, México entre otros países.

Competitividad de los Sistemas Agroalimentarios. San José, C.R., IICA.

ICTSD. 2004. Agriculture Negotiations at the WTO: "Framework Phase" Update Report. Quarterly Intelligence Report No. 11, June 2004. Geneva, Switzerland

Ministerio Comercio Exterior de Costa Rica. 2004. Ministros de la OMC en París alcanzaron acuerdo de principio sobre la eliminación de todas las formas de subsidios a la exportación. Comunicado de Prensa CP-439 del 14 de mayo 2004

WTO. Agriculture negotiations background: the issues, and where we are now. Abril 2004.

WTO. Programa de Trabajo de Doha: Proyecto de decisión del Consejo General de 31 de julio de 2004 (Documento WT/GC/W/535)

Informe de los Especialistas Regionales en Políticas y Negociaciones Comerciales del IICA (Diana Francis, Caribe; Gloria Abraham, Norte; Juana Galván, Central; Joaquín Arias, Andina; Arnaldo Chibbaro, Sur)



Instituto Interamericano de Cooperación
para la Agricultura (IICA)

www.iica.int