

La V Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (Cancún, 10 a 14 setiembre 2003)

¿Qué pasó en Cancún con las negociaciones agrícolas?

El proceso previo a Cancún

Después de cinco años de implementación del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC (AsA), y por mandato de su Artículo 20, se inició en enero del año 2000 un período de renegociación del mismo, estableciéndose dos fases de negociación en las cuales: **a)** se continuó con el proceso de intercambio información de los temas entre los Países Miembros (Marzo 2000 – Marzo 2001: Análisis e Intercambio de Información -AII-), y; **b)** se concertaron los temas en los cuales se basará 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 en un plazo que no debería exceder al 31 marzo del 2003 las modalidades de negociación (Artículo 14 de la Declaración Ministerial de Doha).

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 servicios², la cual 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 con la convocatoria a la VI Conferencia Ministerial, de modo que los acuerdos generados se implementasen a partir de enero del 2005.

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 negociación. Este documento fue rechazado. El 18 de marzo del año 2003 y previo a la sesión de trabajo del CA y último

¹ Las conferencias ministeriales previas a Cancún, fueron la de Singapur en 1996, de donde surgieron los “temas de Singapur”, Ginebra 1998; Seattle en 1999, la cual se consideró 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 Ronda Uruguay; la de Doha, Qatar (2001), en donde se si se tomó la decisión de iniciar ronda de negociación denominada “Ronda de Doha o Ronda del Desarrollo”.

² Al igual que en agricultura, el tema de servicios inició por mandato, negociaciones en enero del año 2000.

plazo para la aprobación del texto de modalidades (31 de marzo 2003) el presidente Harbinson presentó un nuevo documento borrador³, el cual nuevamente fue rechazado.

En el lapso comprendido entre marzo y setiembre del 2003, se realizaron diversas reuniones entre los Estados Unidos y la Unión Europea, quienes elaboraron y presentaron en agosto de este año un documento conjunto de modalidades. Como reacción a este documento, un grupo de países⁴, muchos de ellos miembros del Grupo Cairns, más otros países en desarrollo de importante peso 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, el Sr. 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.

¿Que pasó en Cancún?

Procedimientos

Tal cual se acostumbra, la Conferencia Ministerial fue presidida por el anfitrión de la reunión, en este caso el Ministro de Relaciones Exteriores de México, Sr. Luis Ernesto Derbez, quien estructuró la reunión en cinco grupos de trabajo, encargando a un coordinador por grupo para que coordinara la negociación e informara de manera diaria al Presidente de la reunión, y en Plenaria las delegaciones sobre la evolución de las negociaciones. Los grupos y coordinadores fueron los siguientes:

Grupo por temática	Coordinador Grupo por temática
Agricultura	George Yeo Yong-Bon (Singapur)
Acceso mercados productos no agrícolas	Henry Tang Ying-yen (Hong Kong)
Temas del Desarrollo	Mukhisa Kituyi (Kenia)
Temas de Singapur ⁵	Pierre Pettigrew (Canadá)
Temas Misceláneos ⁶	Clement Rohee (Guyana)

³ Documento TN/AG/W/1/Rev.1 del 18 de marzo de 2003 “Negociaciones sobre la agricultura Anteproyecto de modalidades para los nuevos compromisos”.

⁴ El número de países sumó 20 por lo que se le denominó el G-20. Durante la Conferencia Ministerial se sumaron a él otros países y se desvincularon otros, sin embargo su seudónimo siguió siendo el mismo.

⁵ Los temas de Singapur son: Inversión, Política de Competencia, Transparencia en Compras Gubernamentales, Medidas de Facilitación de Comercio. Estos temas se discutieron por primera vez durante la I Conferencia Ministerial de Singapur y se dictaron pautas en la IV Conferencia Ministerial de Doha para que iniciaran negociaciones sobre los mismos a partir de la V Conferencia Ministerial en Cancún.

Se observó un “Green Room” (Plenaria de negociación) más transparente y participativo que en conferencias anteriores, en donde tenían cabida todos los delgados acompañados incluso de una persona adicional. Se realizaron reuniones individuales de los grupos principales de la negociación (UE-USA; G20; Cairns; ACP) y de acercamientos entre ambos propiciados por el coordinador del tema, y se presentaron sesiones plenarias en donde cada país miembro presentaba por espacio de aproximadamente quince minutos la posición de su país sobre las negociaciones.

El tema del algodón⁷

Durante el primer día de reuniones de la V Conferencia Ministerial, surgió un tema cuyas implicaciones influyeron sobre el final de la reunión. Cuatro países (Benín, Malí, Chad y Burkina Faso) de África Central y Oriental (ACO) presentaron una iniciativa solicitando la eliminación total de los subsidios al algodón proporcionada por países desarrollados, argumentando que estos distorsionaban el comercio mundial de su único producto importante de exportación⁸. Dicha iniciativa tuvo mucha aceptación por parte de la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo, exceptuando a los Estados Unidos, quien domina más del 20% del comercio mundial de este producto, y subsidia una muy buena parte de su producción.

El poco avance en el tema de subsidios al algodón, propició un endurecimiento en las posiciones de los países que conforman la ACP, que fue definitivo para la culminación sin resultados de esta Conferencia Ministerial.

Los temas de Singapur

La posición de los países africanos respecto a estos temas era clara mucho antes de la reunión de Cancún⁹, en contraposición a la de los países desarrollados, principalmente la Unión Europea y los Estados Unidos quienes proponían un inicio de negociación en estos temas después de la reunión de Cancún en el marco de la OMC. Los países africanos consideraron que no es apropiado enmarcar multilateralmente dentro de la OMC estos temas, y que otras organizaciones cuentan con foros más apropiados para discutir y negociar los mismos, entre las cuales mencionan las agencias de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Aduanas y el Banco Mundial.

Es importante destacar, que la Organización Mundial de Comercio es la única instancia mundial que aplica sanciones a sus países miembros, traducibles éstas a valor monetario; y no sólo a sanciones morales de aplicación voluntaria. La OMC cuenta con un Órgano de Solución de Diferencias, que dirime conflictos y a los países afectados por alguna medida violatoria aplicada por algún país miembro, le proporciona la opción de aplicar

⁶ Estos temas abarcan el tema de Servicios, Medio Ambiente, Indicaciones Geográficas y Revisión de Reglas del comercio.

⁷ Surge en el marco de los temas misceláneos, específicamente en la revisión de las reglas del comercio. El tema fue incorporado en el borrador de declaración ministerial por los países de la ACO.

⁸ El algodón representa para estos cuatro países más del 80% de sus exportaciones.

⁹ Ver: Africa and the World Trade Organization. An Officials Brief for the Cancun Ministerial Conference. 2003

medidas compensatorias que le permiten resarcirse del daño ocasionado, o bien, restringir el acceso a su mercado¹⁰.

Bajo estas posiciones encontradas y tan antagónicas en los temas de Singapur, se podría visualizar que la Conferencia Ministerial no alcanzaría resultados satisfactorios.

Agricultura

Las negociaciones se iniciaron tomando como base el anexo A del documento presentado por Carlos Pérez del Castillo, y dos grupos tomaron la batuta en las discusiones de los temas agrícolas, por un lado el binomio de la Unión Europea y los Estados Unidos, y por otro lado el G-20 liderados por Brasil y la India, grupo al cual se unió Egipto. Si bien los primeros dos días de reunión no conllevaron a nada en particular, sí permitió que los grupos se acercaran para discutir y delimitaran sus posiciones. Al tercer día, el Presidente Derbez, a título personal lanzó 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 buena manera ambas posiciones y permitía visualizar un buen final del tema de agricultura en esta Conferencia Ministerial.

Sin embargo, el iniciar el último día de negociación en el “Green Room” con los “temas de Singapur”, decisión poco acertada para muchos, y al no haber consenso en los mismos, provocó que el tema agrícola ni siquiera tuviera espacio para discutirse. A pesar de ello, esta 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.

¿Qué se encuentra en el texto sobre agricultura, versión segunda del 13 de setiembre?¹¹

Los plazos y montos de los compromisos aún están sin definir (en “corchetes”), sin embargo, esta segunda versión plantea las posiciones de negociación de los dos principales grupos de negociación en el tema agrícola, lo cual fue considerado como un importante avance. Los temas de mayor discusión y que a nuestro juicio requerirán mayor acercamiento de las partes se plantean en la siguiente tabla.

Tema	Posición	
	UE-USA	G 20
Acceso a mercados		
Aranceles	Incorporar la fórmula Suiza y la lineal para la desgravación tanto para PD como para PeD. Deja abierta la negociación en	Plantean el uso único de la fórmula lineal para PeD. Proponen que el acceso

¹⁰ En años anteriores, hubo iniciativas de incorporar el tema laboral a la OMC, dado que la OIT estaba interesada de contar con un mecanismo de sanción más “tangible”.

¹¹ Copia de la Segunda versión del anexo A, se puede conseguir en la Biblioteca Digital de <http://Infoagro.net/Comercio>

Tema	Posición	
	UE-USA	G 20
	cuanto al porcentaje de líneas para cada formula.	especial por parte de PD a productos de PeD se de por medio de reducción de aranceles y no bajo regímenes de acceso preferencial
Contingentes	Japón se opone a la ampliación de contingentes y reducción acelerada de aranceles dentro del mismo.	Solicitan ampliación y creación de nuevos contingentes por parte de PD para facilitar el acceso de productos de PeD
Salvaguardia Especial	Negociar su aplicación por parte de PD	Mantener su uso sólo para PeD y negociar el tiempo de eliminación para PD
Ayuda Internas		
Caja Ámbar	Estados Unidos tiene especial interés en el tema del algodón, ya que participa en más del 20% de las exportaciones mundiales, por lo que disciplinas nuevas para productos específicos no parecieran ser de su agrado. Los Estados Unidos se inclinan más por conceder acceso preferencial y no por reducir subsidios a sus sectores productivos.	En el tema de reducción de ayuda por producto específico; imponer nuevas disciplinas en el caso de productos que excedan más de un porcentaje de las exportaciones mundiales (Caso algodón)
Caja Azul	No plantean eliminarlas, pero si reducirlas.	Plantean la eliminación de este tipo de políticas en un plazo negociado
Caja Verde	Revisión de criterios de que políticas se pueden considerar dentro de la caja verde y cuales no.	Fortalecer disciplinas en el tema de pagos directos
Subvenciones a la exportación	Plantean plazos para su eliminación	Eliminación inmediata
Cláusula de Paz	Extenderla por un plazo a negociar	Eliminarla en diciembre del 2003, tal cual fue el compromiso inicial

El día final de la Conferencia Ministerial (14 de setiembre)

El día 14 de setiembre el Presidente de la Ministerial Derbez inició la reunión en el “Green Room” con los “temas de Singapur”, y dado que las decisiones en la OMC se toman por consenso y prevalece el principio de “Todo único” (nada se considera negociado hasta que todo este negociado); y al no haber acuerdo en estos temas se tomó la decisión de suspender la reunión e informar por medio de un comunicado de prensa los resultados de la V Conferencia Ministerial. El acuerdo más importante fue el de otorgar un plazo hasta el 15 de diciembre del año en curso, para que se convoque en Ginebra a otra reunión para proseguir con la negociación de los temas planteados, de modo que se aproveche lo adelantado en Cancún y se procure el cumplir con los plazos previstos en Doha.

En términos generales, y dado que un objetivo trazado por las delegaciones era el de adelantar trabajos atrasados en los temas de la negociación, principalmente el establecimiento de modalidades, se puede considerar como fracaso la V Conferencia Ministerial; sin embargo, un análisis más cuidadoso muestra que se dieron avances concretos en varias áreas, entre ellas la agricultura, se tuvo un proceso más transparente, se dio participación a todas las delegaciones especialmente de países menos adelantados y en desarrollo, y se dieron lineamientos por consenso para proseguir con el proceso de negociación.

Es importante indicar y tener presente, que si bien las rondas de negociación tienen fechas programadas de inicio y probable de finalización, la historia ha demostrado que los procesos de negociación en la OMC terminan solo cuando las partes alcanzan consenso, por lo cual es posible suponer que la fecha de diciembre del 2004 será extendida, tal como sucedió en la pasada Ronda de Uruguay en donde se preveía su fin en el año de 1989 y terminó en el año de 1994.

Oportunidades para el IICA

Los resultados de la V Conferencia Ministerial de la OMC le plantean al Instituto un reto en el corto, mediano y largo plazo, para prestar cooperación técnica a los países miembros en la temática del comercio y las negociaciones comerciales agrícolas.

En el corto plazo, y tomando éste como el período que transcurra desde terminada la V Conferencia Ministerial hasta que se defina el texto de modalidades agrícolas (probablemente en la reunión programada para antes del 15 de diciembre del presente año se avanzará en este sentido), el cuadro técnico del IICA en comercio deberá:

- Dar seguimiento al desarrollo del texto de modalidades, fundamentalmente en los “tres pilares”, y profundizar en los temas planteados (e.g. uso de la fórmula Suiza (Swiss formula), o la lineal para el acceso a los mercados; manejo de contingentes, negociación de “cajas”, etc.).

- Realizar talleres de capacitación en estos temas y comunicar a la población agrícola, principalmente ministerios de agricultura y sector privado organizado; sobre las implicaciones de los mismos.
- Dar seguimiento a las posiciones de países y bloques.

En el mediano plazo; el IICA deberá:

- Apoyar a sus Estados Miembros en la definición de la oferta nacional agrícola, en otras palabras, brindar asistencia técnica en el establecimiento de compromisos nacionales en los “tres pilares” con base en lo que se defina en la normativa negociada y plasmada en el “texto de modalidades”.

En el largo plazo (Post ronda) el IICA deberá poder apoyar técnicamente en el análisis de implicaciones de la implementación de un nuevo acuerdo, y en el apoyo, seguimiento y evaluación de impactos en el sector agrícola de acuerdos alcanzados a nivel regional y bilateral.¹²

¹² Hay que tener claro que los acuerdos bilaterales de libre comercio se enmarcan en el Art. XXIV del GATT de 1994, cuya vigencia no depende de las negociaciones comerciales en proceso.