

Resumen técnico

Estudio sobre acciones de cooperación técnica en materia de política comercial para los países miembros del IICA

Setiembre 2020



Este estudio fue realizado por Adriana García, consultora del Programa de Comercio Internacional e Integración Regional del IICA, y el resumen técnico fue elaborado por Adriana Campos, con el apoyo técnico de Nadia Monge y Daniel Rodríguez del Programa.

IICA



1. Justificación

Este estudio realizado por el Programa de Comercio Internacional e Integración Regional del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) forma parte de las acciones del Instituto como organización observadora ante el Comité de Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El IICA es observador ante la OMC por voluntad de todos los Miembros de la Organización que han expresado en varios acuerdos, declaraciones y decisiones ministeriales, su deseo de cooperar con diferentes actores para lograr una mayor coherencia en la política comercial a escala mundial.

El IICA, en calidad de observador ante el Comité de Agricultura de la OMC, ha identificado ciertas tendencias en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y notificación en los países de las Américas, que llaman a hacer un esfuerzo de mejora; y a su vez, ha notado que los países no están sacando el mayor provecho de su participación en las discusiones del Comité. Esto dio origen a realizar este estudio donde se analizan las necesi-

dades y problemas de los países para participar y notificar, y así profundizar sobre sus causas, y proponer posibles acciones para ayudar a las naciones a hacer frente a estas dificultades.

Asimismo, este documento aborda el posible impacto de la pandemia y las respuestas que los países tienen sobre aspectos relacionados con la OMC, ya que es en este momento y en el escenario post-covid, la transparencia y el apego a las normas establecidas en el sistema multilateral de comercio adquieren aún más importancia.

2. Metodología

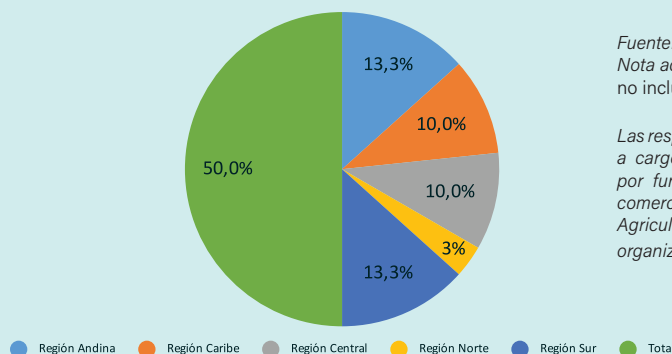
Para recolectar información directamente de los países objetos del estudio, se diseñó un cuestionario estructurado en dos partes, la primera dedicada a la participación en el Comité de Agricultura y la segunda al cumplimiento con las obligaciones de notificación. El cuestionario se envió a funcionarios gubernamentales a cargo de las áreas de comercio y/o agricultura en cada país, a través de los delegados a cargo de agricultura en las misiones en Ginebra.

Encuesta sobre retos y necesidades de los países miembros del IICA en política comercial

El IICA aplicó una encuesta para conocer más de cerca los retos y necesidades que los países enfrentan, recolectar sus ideas y sugerencias sobre como apoyarlos, e identificar buenas prácticas y posibilidades de cooperación técnica. La encuesta fue dirigida a funcionarios gubernamentales de cada país, así como a una organización regional que representa en la OMC los intereses de algunos países que no cuentan con una delegación en Ginebra.

La encuesta fue respondida por representantes de 15 países, con la siguiente distribución regional:

Respuestas recibidas



Fuente: Elaboración propia

Nota aclaratoria: La región del Caribe no incluye Bahamas.

Las respuestas fueron brindadas ya sea por los delegados a cargo de agricultura en las misiones en Ginebra, o por funcionarios a cargo de temas relacionados con comercio agrícola y la OMC, en los ministerios de Agricultura, Comercio o Relaciones Exteriores (según la organización interna de cada país).



Se realizó además una recolección y análisis de datos relevantes de los países. Esto incluyó un examen de las notificaciones que los países han presentado a la OMC, para elaborar un panorama general del tipo de medidas agrícolas que han notificado. También se examinaron datos sobre la importancia del sector agrícola en estos países, entre los que se incluyen datos de producción, empleo y comercio, así como una comparación de las exportaciones de productos agropecuarios con las exportaciones de bienes manufacturados y servicios.

Durante el proceso de preparación y análisis de los resultados de la encuesta y de los datos se realizaron también consultas informales con expertos en comercio. Una vez obtenida toda la información, se integraron los resultados de la encuesta, con el fin de visualizar lo obtenido para todas las regiones del IICA y tener un panorama más amplio de la situación actual, retos, necesidades y buenas prácticas.

3. Importancia de la notificación de políticas agrícolas a la OMC

El Acuerdo sobre Agricultura (AsA) establece 12 prescripciones de notificación de medidas relacionadas con el comercio agrícola, específicamente en: acceso a los mercados, ayuda interna, subvenciones a las exportaciones, prohibiciones y restricciones a las exportaciones y ayuda alimentaria. Algunas notificaciones deben presentarse en forma anual y otras solamente si se introducen o modifican las medidas.

La transparencia es un tema de creciente relevancia en la OMC. En los últimos años se han intensificado el señalamiento de deficiencias en el cumplimiento y los llamados a mejorar este aspecto en todas las áreas de la Organización.

Además de ser una obligación legal, las notificaciones son clave para el buen funcionamiento del sistema multilateral y del comercio agrícola.

La transparencia de las políticas agrícolas permite vigilar el cumplimiento del AsA y reducir las asimetrías en la información entre los socios comerciales. En particular, para los países en desarrollo –que no siempre pueden dar un seguimiento adecuado a los mercados internacionales– la información notificada es una herramienta para conocer y entender las políticas e identificar su posible impacto en la producción nacional, en la demanda y oferta, así como las medidas de facilitación al comercio y las medidas restrictivas al comercio.

Ante los grandes retos asociados al Covid-19, la información se convierte en un bien público aún más valioso: la proliferación de medidas económicas y comerciales para hacer frente a los efectos de la pandemia hace que sea más importante que gobiernos, empresas y consumidores cuenten con información amplia y actualizada acerca de estas medidas, y asegurarse de que los países respeten los compromisos adquiridos ante la OMC, que son vitales para la previsibilidad del comercio y el libre intercambio de mercancías.

4. Dificultades en el cumplimiento de las obligaciones de notificación

Las respuestas al cuestionario permitieron identificar algunas dificultades que tienen los países miembros del IICA para cumplir con las obligaciones de notificación. Estas dificultades se pueden clasificar en las siguientes áreas:

4.1. Recolección de información

La dificultad más mencionada se relaciona con la recolección de la información. A menudo preparar una notificación requiere compilar datos de diferentes sectores o de diversas fuentes: por ejemplo, notificar las importaciones dentro de contingentes arancelarios puede requerir información comercial de las autoridades de aduanas; por su parte, la notificación de ayudas internas puede requerir datos de diversos tipos de programas de apoyo a la agricultura, a cargo de diferentes instituciones. Diez países mencionaron que esta área les genera desafíos.

4.2. Falta de personal especializado

El segundo desafío asociado con la notificación más mencionado en la encuesta es la falta de personal especializado. Un problema mencionado por algunos países, es el de la rotación de personal.

4.3. Determinación de medidas que deben notificarse

En varios países se indicaron dificultades para determinar cuáles medidas o políticas deben ser notificadas a la OMC. En algunos casos, las autoridades desconocen si ciertas medidas o políticas están cubiertas por las obligaciones de notificación, o no están seguros de cómo clasificarlas (por ejemplo, en el caso de las “cajas” en las que se clasifican los programas de ayuda interna).

4.4. Complejidad de la información a notificar

La notificación de políticas agrícolas a menudo requiere un esfuerzo para “traducir” la información de las políticas implementadas a nivel nacional a los formatos y requerimientos de la OMC. En algunos casos, esto representa un desafío para las autoridades. El grado de dificultad también depende del tipo de notificación y de la complejidad de las políticas que cada país aplica. Varios países indicaron tener dificultades específicas con la notificación de ayudas internas, y en cinco casos se mencionó la notificación de salvaguardia especial agrícola. A su vez, indicaron tener problemas con las notificaciones de subvenciones a la exportación, y en dos casos se mencionó la notificación de contingentes arancelarios. Un aspecto a tener en cuenta es que algunas respuestas evidenciaron cierta falta de claridad de quienes respondieron sobre cuáles obligaciones específicas de notificación aplican a su país.

4.5. Complejidad del proceso de preparación de las notificaciones

A diferencia del punto anterior (que se refiere a la información contenida en las notificaciones), en este caso los desafíos se relacionan con el proceso de recolectar la información, colocarla

Esfuerzos de actualización de las notificaciones: los ejemplos de Bolivia y Uruguay

El estudio permitió constatar cómo algunos países miembros del IICA han hecho esfuerzos importantes para ponerse al día con las notificaciones pendientes, para en algunos casos subsanar rezagos de muchos años. Este fue el caso de Bolivia que en octubre de 2019 presentó a la OMC todas las notificaciones agrícolas que tenía pendientes, correspondientes a las áreas de ayudas internas y subvenciones a las exportaciones. En el caso de la notificación de ayudas internas, la actualización conllevó la presentación de información para el período 2006-2018.

Otro desarrollo positivo se observó en Uruguay: en junio de 2020, este país presentó 9 notificaciones que tenía pendientes, para así ponerse al día en tres áreas (salvaguardia especial agrícola, subvenciones a las exportaciones y exportaciones totales).

en el formato requerido y remitirla a la OMC. A menudo, estos procesos involucran a diferentes instituciones y podrían ser más o menos complejos en cada país.

4.6. Coordinación entre instituciones nacionales

En casi todos los países dos o más instituciones participan en la preparación y envío de las notificaciones. Las principales instituciones involucradas son las autoridades de Comercio, Economía, Relaciones Exteriores y Agricultura de los países. En algunos casos se mencionó a otras agencias, como las autoridades aduaneras que resultan ser las fuentes de la información. La presentación final de la notificación está a menudo en manos de las misiones ante la OMC. Algunos países señalaron tener dificultades de coordinación interinstitucional para lo que corresponde a las notificaciones.

Esta es definitivamente un área clave: la coordinación entre las instituciones nacionales fue señalada como el principal "factor de éxito" en el cumplimiento de las obligaciones de notificación por 10 de los 15 países que respondieron.

4.7. Otros

Las respuestas señalaron otros aspectos relevantes. Un país mencionó que en ocasiones los países no dan prioridad a las notificaciones

porque el incumplimiento no tiene grandes repercusiones. Si bien notificar es una de las obligaciones legales establecidas en el AsA, en la práctica la falta no es sancionada: los países con rezagos o que nunca han notificado aparecen en reportes periódicos de cumplimiento, y en ocasiones son cuestionados en las discusiones del Comité de Agricultura, pero no se les aplican medidas punitivas.

Un elemento adicional es que el plazo en el que se debe presentar la notificación de ayudas internas no coincide con el plazo en el que la información nacional del presupuesto ejecutado en los programas a notificar está disponible.

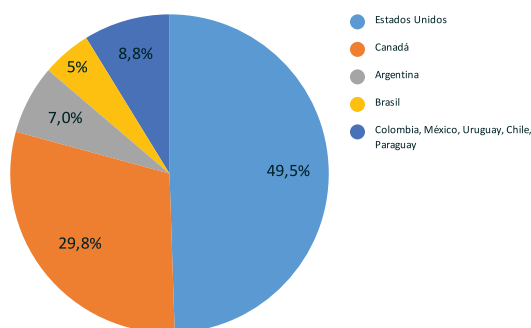
5. Dificultades enfrentadas en la participación en el Comité de Agricultura

El Comité de Agricultura está a cargo de supervisar la aplicación del AsA. Uno de los principales puntos de su agenda de trabajo es el proceso de examen, en el que los miembros plantean preguntas sobre la base de las notificaciones y presentan cuestiones relacionadas con la aplicación de los compromisos. El sistema de información AGIMS de la OMC registra alrededor de 7200 preguntas presentadas desde que se estableció el Comité en 1995. La información muestra un mayor uso del proceso de examen por parte de los países desarrollados y los países en desarrollo más grandes.

Países miembros del IICA más activos en el Comité de Agricultura

Los miembros del IICA presentaron casi 3800 preguntas en las 94 reuniones del Comité entre 1995 y junio 2020, lo que corresponde a más de la mitad del total de preguntas planteadas por los miembros de la OMC.

Un examen de las preguntas presentadas por miembros del IICA muestra un claro dominio de Estados Unidos (con 1880 preguntas presentadas) y Canadá (con 1331). Les siguen en actividad Argentina y Brasil, que contribuyeron respectivamente con 266 y 190 preguntas. En los siguientes puestos se encuentran Colombia, México, Uruguay, Chile y Paraguay, que han presentado menor cantidad de preguntas entre 1995 y junio de 2020.



Fuente: Elaboración propia

Lo anterior, indica que incluso los países en desarrollo más activos de la región han presentado un número de preguntas sustancialmente menor que los países desarrollados. Además, solamente 16 países miembros del IICA han presentado al menos una pregunta en toda la historia del Comité; es decir, más de la mitad de los países en desarrollo miembros del IICA nunca han planteado una pregunta a otros países en este foro.

Con base en las respuestas recibidas al cuestionario, a continuación, se enumeran las dificultades que tienen los países para participar en las reuniones del Comité de Agricultura que se celebran 3 o 4 veces al año en Ginebra, Suiza.

5.1. Financiamiento de la participación de expertos

Un aspecto clave para tener una participación activa en la OMC es la presencia en Ginebra. Este sigue siendo un problema para varios países del Caribe, cuyas delegaciones ante la OMC se encuentran en otros países europeos.

Además de una delegación en Ginebra, también es importante que las personas que trabajan directamente en el diseño e implementación de las políticas en cada país se involucren en los trabajos de la OMC, incluyendo la participación de expertos de los países en las reuniones técnicas en Ginebra. Un trabajo conjunto de los delegados en Ginebra con los expertos de las capitales, y un involucramiento de estos últimos en la labor del Comité pueden ayudar a concientizar a las autoridades sobre la importancia de notificar, e incluso a solventar algunos de los obstáculos en la notificación mencionados en la sección anterior.

La mayoría de los países mencionó la escasez de recursos financieros como el principal obstáculo para una participación activa en el Comité.

5.2. Carga de trabajo del personal

La segunda dificultad señalada en el cuestionario fue la alta carga de trabajo del personal existente tanto en Ginebra como en sus países. Varios países indicaron tener problemas en esta área. Las delegaciones en Ginebra de los países en desarrollo frecuentemente son pequeñas, lo que dificulta a los delegados cubrir todas las actividades bajo su responsabilidad. Además, los funcionarios en las capitales pueden estar a cargo de múltiples temas de la OMC o del área de comercio, lo que hace que otorguen menor prioridad al Comité de Agricultura. Por esta razón, se requiere reforzar el personal en Ginebra, tener mayor disponibilidad de personal y un mejor balance de la carga de trabajo para que éste pueda enfocarse mejor en los temas agrícolas.

5.3. Falta de personal

El tercer obstáculo es la falta de personal especializado. Algunos países indicaron que las



dificultades relacionadas con la disponibilidad y carga de trabajo del personal les impiden asistir a las reuniones. También se mencionaron dificultades relacionadas con la rotación de personal y el ingreso de nuevo personal que no ha sido capacitado.

5.4. Capacidad técnica de análisis

Otro de los retos que se suman es la falta de capacidad técnica para analizar la información del Comité. Las autoridades no necesariamente tienen la capacidad para examinar la información de los asuntos en la agenda del Comité –incluyendo las notificaciones de otros países–, identificar cuestiones de interés y plantear preguntas, lo que dificulta la preparación de las reuniones e impide que los países sean más activos.

5.5. Coordinación con instituciones nacionales

Al igual que en el área de las notificaciones, los países reportaron varias entidades involucradas en preparar la información para participar en

el Comité de Agricultura, lo que en algunos casos puede provocar problemas de coordinación interinstitucional. En su mayoría se indica que participan al menos tres agencias, con la coordinación en manos del Ministerio de Relaciones Exteriores o el Ministerio de Comercio, más la participación de los Ministerios de Agricultura en lo que respecta a la formulación de políticas agrícolas y suministro de insumos para la posición país. En cinco casos se mencionó una participación del sector privado, por lo general en consultas para aclarar preguntas concretas, y en un caso como parte de un mecanismo nacional de consultas.

5.6. Otros

Algunos países indicaron otros obstáculos, entre ellos: la falta de un departamento dedicado a la OMC en el ministerio responsable, el poco interés de las autoridades nacionales por el trabajo del Comité y el análisis de políticas de otros países, y que el tiempo de respuesta o la falta de acción de los socios comerciales para solucionar temas planteados en el Comité hacen que el sector exportador pierda interés y busque otros

mercados.

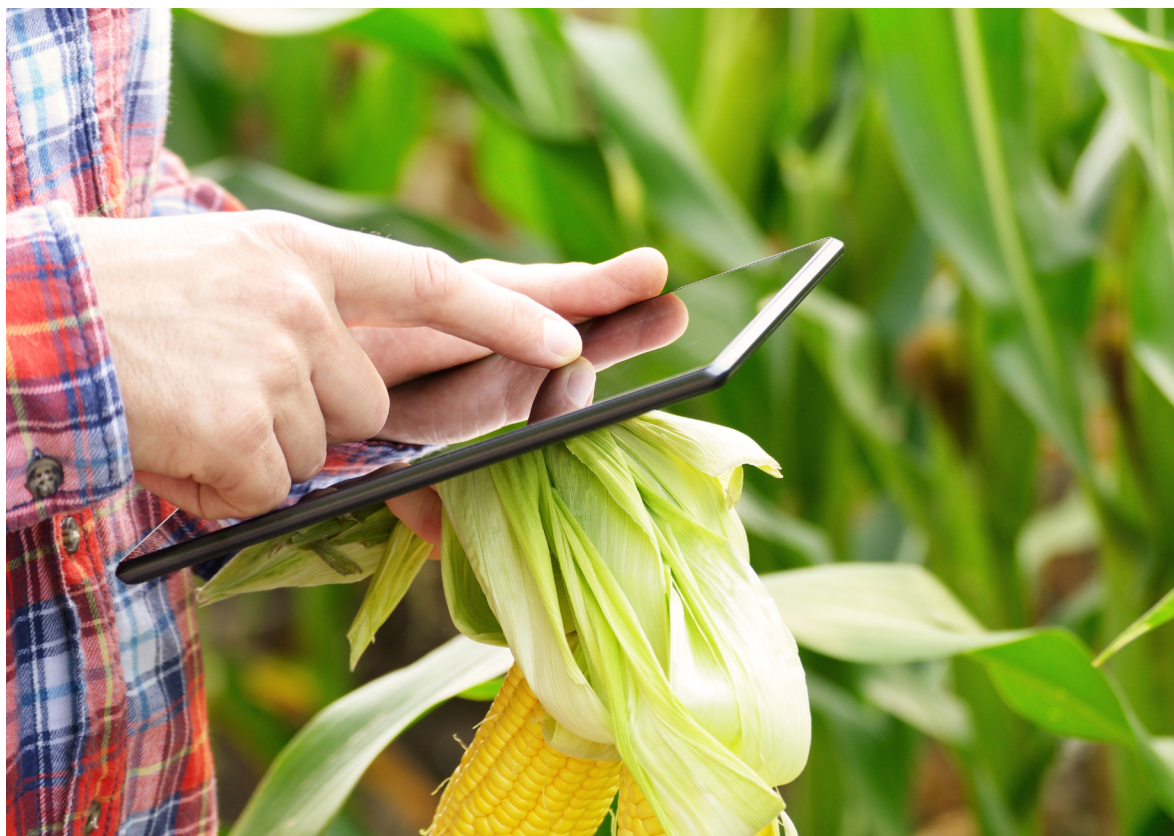
Se hizo énfasis en que una participación activa en el Comité permitiría a los países en desarrollo dar seguimiento a las políticas agrícolas, compartir experiencias y dificultades encontradas en la implementación del Acuerdo y promover la discusión de asuntos de su interés.

Además, un buen funcionamiento de los órganos de la OMC, con una participación plena tanto de países en desarrollo como desarrollados, envía una fuerte señal positiva acerca del funcionamiento del sistema multilateral de comercio.

6. Recomendaciones dadas por los países

- Involucramiento de los Ministerios de Agricultura. Todos los países indicaron haber recibido asistencia técnica de la OMC y haberse beneficiado de las herramientas de formación disponibles. La asistencia les ayudó a ponerse al día con sus obligaciones y en algunos casos a remediar importantes retrasos en sus obligaciones en materia de
- política comercial. Sin embargo, no siempre la asistencia se está viendo reflejada en un mejor cumplimiento. Una razón podría ser que los funcionarios que participan en las actividades no son aquellos directamente responsables de proveer la información. Es importante que las autoridades tengan claro cuál es el objetivo de la formación técnica y cuál sería la institución o instituciones más apropiadas para participar, para que así designen funcionarios o instituciones cuya participación en las actividades de capacitación tenga un impacto positivo en el desempeño del país. Uno de los aspectos sugeridos en la encuesta fue el capacitar directamente al personal de los Ministerios de Agricultura, quienes a menudo están a cargo de la información que el país debe notificar, para que puedan “traducir” esta información a la forma requerida por la OMC.
- Creación de espacios de diálogo. Además de las actividades de capacitación y asesorías específicas, los países enfatizaron en la posibilidad de fomentar la cooperación e intercambio de experiencias entre países





amigos. Varios países hicieron énfasis en el valor de unir esfuerzos a nivel regional para dar seguimiento a las políticas comerciales agrícolas y entender mejor su funcionamiento y su impacto. Sería positivo que los países compartan sus experiencias y las acciones que han implementado para hacer frente a las dificultades.

- Compromiso político e involucramiento de las autoridades en capital. Los países que han tenido un buen desempeño en la notificación han recomendado e insistido en que es necesario contar con el compromiso ante la OMC de las autoridades al más alto nivel. El involucramiento de los funcionarios de las capitales en los trabajos de la OMC, su participación en foros en Ginebra y la buena coordinación con los delegados de las misiones ante la OMC son también esenciales.
- Aprender haciendo. Algunos países indicaron que es necesaria la propia participación en el Comité como un mecanismo de aprendizaje. Para ello, se requiere la participación de expertos de los países en las reuniones, concientizar a las autoridades acerca de la importancia del trabajo del Comité y alentarlos a prestar atención a las políticas notificadas y formular preguntas. Otras sugerencias incluyen el recibir una programación anual de las reuniones y temas que serán tratados y el desarrollo de formatos que permitan una mejor recolección y análisis de la información y la capacitación técnica.
- Coordinación interinstitucional y apoyo de organizaciones internacionales y del sector privado. Para sacar adelante la tarea, se requiere un trabajo conjunto y coordinado entre todas las partes involucradas. Además de la participación de las instituciones gubernamentales responsables, varios países resaltaron el involucramiento del sector privado, ya sea en forma ad hoc para aclarar preguntas concretas, o como parte de un mecanismo nacional de consultas, y sugirieron con-

cientizar más al sector privado acerca de la importancia del Comité de Agricultura como foro en el que se discuten políticas que tienen un impacto sobre su actividad. También se señaló la importancia del apoyo de una organización regional.

- Capacitación técnica y acompañamiento post-capacitación. La mayoría de los países indicó requerir apoyo post-capacitación OMC, mediante herramientas como talleres nacionales de capacitación, asesoría para aclarar dudas específicas, personal disponible para atender preguntas en los horarios del país, foros de discusión e intercambio de prácticas óptimas. Se destacó también el valor de la asistencia de organizaciones internacionales observadoras. Muchos de los entrevistados consideran que el IICA puede jugar un rol muy importante complementando los cursos que imparte la OMC con una visión regional y que incluya las negociaciones bilaterales que llevan a cabo los países. Es importante resaltar que esto es algo que el IICA ya realiza de manera conjunta con la OMC y que puede continuar haciendo para fortalecer las capacidades en los países.
- Modernizar herramientas de aprendizaje. Se sugirió también mejorar las herramientas de formación en línea de la OMC para hacer que los cursos basados en módulos de texto sean más modernos e interactivos. Adicionalmente, se sugirió permitir que un mayor número de funcionarios de países desarrollados pueda participar en los cursos de formación técnica de la OMC, ya que actualmente se limita a un participante por año.
- Creación de departamento dedicado a la OMC. También se enfatizó en la importancia de que las instituciones responsables establezcan un departamento o unidad dedicado a la OMC. En algunos casos, la falta de éste se señaló como causa de las dificultades.
- Compromiso institucional. En la encuesta también se señaló que a menudo se ob-

serva un fuerte compromiso individual por parte de una persona en Ginebra o en la capital, cuyos esfuerzos ayudan a que el país se mantenga al día con sus notificaciones. Se recomendó poner atención a este aspecto y buscar formas en que se pueda alentar a estas personas y motivar a que este esfuerzo individual se transforme en un compromiso institucional que permanezca después de que la persona deja su puesto.

7. Posibles áreas de acción para el IICA

7.1. Fortalecimiento de capacidades institucionales

El estudio identificó ejemplos de medidas en esta área, tales como el establecimiento de grupos de trabajo o de redes informales de colaboración entre instituciones nacionales, la creación de departamentos a cargo de las notificaciones, la definición clara de procedimientos y responsabilidades, o las consultas con el sector privado. Si bien implementar acciones de este tipo corresponde a cada país, el IICA podría lanzar la discusión y proveer un foro para que los países del continente compartan experiencias y buenas prácticas. También puede desarrollar algunas herramientas de apoyo, tales como casos de estudio o una compilación regional de buenas prácticas.

- Posible labor del IICA: proveer el foro de discusión y promover el intercambio de buenas prácticas. También podría considerarse desarrollar algunas herramientas de apoyo, por ejemplo, en forma de casos de estudio o de una compilación regional de buenas prácticas.

7.2. Capacitación técnica

Hay una necesidad permanente de capacitación que se ajuste a las necesidades y contextos de cada país, para fortalecer los conocimientos y evitar problemas generados por la rotación de personal. Los países que nunca han notificado podrían requerir acompañamiento especial para

realizar un esfuerzo inicial. También es importante concientizar a los funcionarios sobre la importancia de la transparencia y la utilidad del Comité y las notificaciones, y que los países en desarrollo tengan un sentido de propiedad de estos procesos y del valor de la información que pueden obtener de ellos.

- Posible labor del IICA: realizar talleres nacionales o regionales de capacitación, y brindar asesoría para aclarar dudas específicas. En esta área debería coordinarse de cerca con la OMC para apoyar o complementar las actividades de esta organización, con el valor agregado de que la presencia regional del IICA puede ayudar a realizar un mejor ajuste de las actividades a los contextos específicos.

7.3. Redes de colaboración

Varias respuestas al cuestionario resaltaron el valor de que grupos de países unan esfuerzos

para dar seguimiento a las políticas comerciales agrícolas y entender mejor su funcionamiento y su impacto, y así tener una mejor preparación para las discusiones del Comité. Un país mencionó el ejemplo de un grupo de delegados en Ginebra que unen esfuerzos para preparar de las reuniones del Comité, algo especialmente beneficioso para los países con delegaciones pequeñas y menos recursos. El IICA podría explorar opciones de este tipo, involucrando también a funcionarios de las capitales.

- Posible labor del IICA: organizar sesiones informativas virtuales previas o posteriores a las reuniones del Comité, en las que se comparta información sobre las discusiones y se dé apoyo en el análisis de temas o productos de interés, incluyendo mediante la preparación de documentos de apoyo (tales como boletines o notas informativas) y la difusión de las herramientas existentes.





Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

Sede Central. San José, Vázquez de Coronado,

San Isidro 11101-Costa Rica, América Central

Apartado 55-2200

Teléfonos:+ (506) 2216-0188 / 2216-0194

Fax: (506) 2216-0233