



InterCambio

VIII, 2005

ISSN 1814-8220



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

LA AGRICULTURA DE LAS AMÉRICAS FRENTE A LA AGENDA DE DOHA PARA EL DESARROLLO

Carlos Pérez del Castillo

Noviembre, 2005¹

► Curriculum

¹ Uruguayo, Economista y Licenciado en Ciencias Agrícolas. Ha sido Asesor Especial del Presidente de la República Oriental del Uruguay para Negociaciones Comerciales Internacionales; Embajador; Representante Permanente del Uruguay ante la ONU y la OMC en Ginebra; Presidente del Consejo General de la OMC; Viceministro de Relaciones Exteriores del Uruguay; Secretario Permanente del SELA; Director General de Asuntos Económicos de la Cancillería Uruguaya; Director en la UNCTAD, CEPAL y CCI. Actualmente se desempeña como Consultor Internacional sobre temas de Comercio, Integración y Desarrollo y preside el panel de la OMC en el diferendo aeronáutico entre EEUU y Europa.

► Presentación

El comercio mundial de productos agrícolas y su negociación en la arena internacional ha sido un tema de constante seguimiento y prioridad por parte del IICA, como organismo especializado en agricultura del sistema interamericano.

No es casual entonces que, con la inclusión de la agricultura en las negociaciones comerciales multilaterales a partir de la

Ronda Uruguay del GATT, nuestro Instituto haya adecuado sus actividades de cooperación a las nuevas realidades generadas por esas negociaciones para el sector agropecuario de las Américas.

Desde comienzos de los años 90, la contribución del IICA al fortalecimiento de las capacidades profesionales e institucionales de sus países miembros para participar en las negociaciones agrícolas, así como para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades de los acuerdos suscritos ha

► Las ideas y planteamientos contenidos en esta publicación son propios del autor y no necesariamente representan el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).



ido en aumento. Con la cooperación técnica del Instituto se han generado documentos analíticos y redes de información sobre las negociaciones y acuerdos; se han desarrollado mecanismos regionales de consulta y coordinación; se ha informado y capacitado a varios miles de funcionarios públicos y especialistas del sector privado de todo el continente y se han creado y consolidado oficinas especializadas en políticas comerciales y negociaciones agrícolas en un número importante de ministerios de agricultura de la región.

Con el lanzamiento en Doha, Qatar, en noviembre del 2001, de una nueva Ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), conocida como Agenda de Doha para el Desarrollo, el tema ha asumido una nueva dimensión y prioridad para el IICA, cónsono con nuestro compromiso con el desarrollo del agro y de las poblaciones rurales de las Américas.

Entendiendo que el comercio debe servir al desarrollo y el bienestar de nuestros pueblos y especialmente de sus sectores rurales, nuestra preocupación es que dichas negociaciones contemplen adecuadamente los objetivos e intereses de los países de la región.

Consecuentemente, hemos intensificado bajo nuestra Administración las acciones de cooperación en los temas de las negociaciones agrícolas y sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, a través de actividades de ámbito hemisférico, regional y nacional, muchas de ellas en alianza con otros organismos internacionales, como la propia OMC, el BID/INTAL, la CEPAL, la ALADI, SIECA, el CARICOM y la FAO, para mencionar solo a algunos.

De igual forma, hemos hecho del tema un aspecto importante de la discusión institucional. Es así como la situación actual y las perspectivas de las negociaciones agrícolas en la OMC fue un tema

central en la Reunión Anual de Planeamiento Estratégico de todos los Representantes de IICA, llevado a cabo en San José, Costa Rica, en octubre de 2005. E invitamos, al Dr. Carlos Pérez del Castillo, de reconocida trayectoria mundial en materia de negociaciones agrícolas, como orador principal para desarrollar ese tema.

En esa ocasión, se realizó un análisis en profundidad de la situación de las negociaciones de la OMC, en los tres principales pilares de la negociación -Competencia de las exportaciones; Ayuda interna y Acceso a los Mercados- así como del trato especial y diferenciado para países en desarrollo, intentando, además, avizorar los posibles resultados para los países miembros del IICA de este importante proceso negociador.

Por el significado que tendrá para el agro y la población rural de nuestra región el resultado que se logre en la Conferencia Ministerial de la OMC de diciembre próximo en Hong Kong, consideramos importante encomendar al Dr. Pérez del Castillo la elaboración de un documento que recogiera los aspectos medulares de su presentación y las reflexiones compartidas en esa oportunidad.

En las próximas páginas nos complace presentar los resultados de ese trabajo, como una contribución del IICA al análisis y la búsqueda de entendimientos internacionales que nos permitan avanzar hacia un futuro mejor para las comunidades rurales de las Américas.



Chelston W.D. Brathwaite

Director General del IICA



► Introducción

Este documento fue preparado en la última semana de octubre y primera semana de noviembre de 2005, a solo cinco semanas de la Conferencia Ministerial de la OMC, en Hong Kong, cuando aún persisten serias incertidumbres con relación a sus resultados concretos. Es evidente que será imposible cumplir con las metas que se habían fijado originalmente los gobiernos para dicha Conferencia: llegar a modalidades específicas en materia de agricultura y productos industriales; ofertas mejoradas en servicios; avances significativos en reglas y en algodón y soluciones a los temas de desarrollo, en particular trato especial y diferenciado e implementación.

Es difícil predecir a estas alturas el contenido que finalmente tendrá la Declaración Ministerial que se adopte en dicha Conferencia. Mi opinión personal es que se han aprendido las lecciones de Cancún y que en definitiva va a prevalecer la sensatez. Ningún gobierno quiere repetir un fracaso, que tendría serias repercusiones para el futuro de las negociaciones y la credibilidad del sistema multilateral de comercio y de la propia OMC. Mi percepción es que, seguramente, se encontrará la fórmula para que los resultados sean percibidos internacionalmente como un paso -quizás insuficiente- pero en la buena dirección. Una declaración que refleje los progresos que se han realizado hasta la fecha en diversos campos, que reafirme los compromisos ya acordados -o los que podrían obtenerse en el período hasta y en la propia Conferencia- y se complemente con orientaciones y directrices políticas, y seguramente nuevos plazos, para resolver los problemas pendientes. Finalmente no podrá faltar una reafirmación del compromiso político de concluir la Ronda a fines del 2006.

He sostenido públicamente, y esto desde hace varios meses, que lo importante no es lo que pase en Hong Kong, que es solo una etapa en el

proceso de negociación, sino lo que podamos esperar para el final de la Ronda. Por lo tanto, no me preocupa ni me desanima demasiado lo que pase o deje de pasar en esta sexta Conferencia Ministerial. Esto es importante destacarlo, porque se refleja claramente en el contenido de este trabajo, que no se detiene en Hong Kong, sino que mira hacia adelante.

En el mismo, abordaremos solamente la situación y perspectivas de las negociaciones agrícolas, aunque somos conscientes de sus vínculos con otras áreas de la negociación. Cuando hacemos reflexiones sobre los posibles resultados agrícolas al final de la Ronda, tomamos muy en cuenta el compromiso del “todo único” que caracteriza estas negociaciones.

Habiendo seguido muy de cerca el proceso de negociación desde su inicio, sobre todo en mi calidad de Presidente del Consejo General de la OMC en el período febrero 2003 a febrero del 2004, soy cautelosamente optimista en cuanto a la posibilidad de que se logre un resultado satisfactorio para fines del 2006, principios del 2007. Esto exigirá, por supuesto, que todas las partes mantengan el nivel de ambición y finalmente se decidan a abordar lo que ha faltado hasta ahora: la búsqueda genuina de terrenos de entendimiento y convergencia de posiciones, sin los cuales ningún resultado es posible. Evidentemente, será necesario traducir discursos de buenas intenciones en acciones concretas en la mesa de negociación. Esto exigirá asimismo el coraje, liderazgo y voluntad política de llegar a resultados que reflejen los intereses de todos.

Muchos de los posibles resultados que mencionaré en este documento no son fruto de propuestas o posiciones que hemos escuchado en las últimas semanas por parte de algunos importantes miembros de la OMC, tanto de países desarrollados como en desarrollo. Una evaluación objetiva de los mismos, comprobará que ya estaban reflejados en documentos del autor publicados

hace mucho tiempo. En el documento que, en mi carácter de Presidente del Consejo General, presenté a la quinta Conferencia Ministerial de Cancún (Job (03)/150/Rev.1), ya figuraba, por ejemplo, fijar límites a la caja azul en dos fases, que pondrían finalmente un tope en esta caja del orden del 2,5% del valor de la producción agrícola total de cada país; la reducción del 50% de la ayuda interna conocida como de minimis y la eliminación de la cláusula de salvaguardia especial agrícola para países desarrollados, así como la eliminación de todas las formas de subsidios a la exportación. Luego del fracaso de Cancún, en el documento (Job(03)226), presentado como Presidente a la reunión de diciembre del 2003 del Consejo General de la OMC, sugería la conveniencia de prever, en estas negociaciones, una segunda fase de compromisos por parte de los gobiernos, tendientes a la eliminación de la caja ámbar. Asimismo se sugería una vía para volver a reencauzar las negociaciones sobre algodón. El conjunto de estos posibles resultados que se sugieren para las negociaciones agrícolas en curso, fueron también objeto de expresiones públicas y de publicaciones con anterioridad a este trabajo. (Véase al respecto la contribución del autor al libro: *Solución de Diferencias Inter-Gubernamentales*, publicado por el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), en 2004, con el título: *El proteccionismo Agrícola y las Negociaciones multilaterales en la OMC*).

La visión que se presenta sobre los posibles resultados de esta negociación, surgen del intenso proceso de consultas y diálogos “confesionales”, que como Presidente del Consejo General de la OMC tuve que desarrollar, al más alto nivel, con todos sus Miembros, antes y después de la Conferencia Ministerial de Cancún. Obedecen, por consiguiente, a una apreciación realista del alcance y posibles límites de la negociación.

Constato que si bien la situación ha evolucionado desde entonces, en términos de propuestas concretas por parte de algunos Miembros con

relación a ciertos temas, no se han producido, a mi entender, grandes cambios con relación a lo que consideraba en ese entonces como posibles resultados de la negociación.

► I. Antecedentes

Hasta el lanzamiento de la Ronda Uruguay, en 1986, la agricultura había quedado prácticamente al margen de los procesos de liberalización comercial llevados a cabo por el GATT, desde su creación en 1947, a través de siete Rondas de Negociaciones Comerciales Multilaterales. En esas cuatro décadas, se logró una liberalización muy importante de los aranceles para las manufacturas y los productos industriales y de alta tecnología en la economía mundial y se acordaron reglas y disciplinas con relación a su comercio internacional. Sin embargo y paralelamente durante ese período, se fue testigo de un recrudescimiento del proteccionismo en materia agrícola en los países industrializados y de la introducción de un sofisticado arsenal de barreras y distorsiones de todo tipo, que afectaron profundamente la producción y el comercio internacional en dicho sector.

La Ronda Uruguay, al adoptar el Acuerdo sobre la Agricultura, dio el primer paso positivo hacia una mejor integración de este sector al sistema multilateral de comercio. Como resultado, se logró un primer nivel de acceso a lo que eran hasta entonces mercados muy protegidos. Se definieron y clasificaron los diferentes tipos de ayudas internas a la producción agrícola y se fijaron límites y acordaron ciertas reducciones en plazos determinados. También se fijaron límites y ciertas reducciones con relación a los subsidios a las exportaciones.

Los resultados de la Ronda Uruguay estuvieron, sin embargo, muy por debajo de las expectativas de los países productores eficientes de productos



agrícolas. Al finalizar el período de instrumentación de dichos resultados, en el año 2000, el promedio de protección arancelaria de los productos agropecuarios era seis veces superior al de los productos industriales. Eran comunes los picos arancelarios de 200% y 300% ad valorem, y se registraban aranceles de hasta cerca de 1000 % en el caso del arroz. Asimismo, persistía un nocivo escalonamiento arancelario que dificultaba el acceso de productos con mayor grado de elaboración.

El apoyo total a la producción agrícola en los países de la OCDE² se mantuvo también en niveles impresionantes. En el año 2000 se estimaba dicha suma en 360 mil millones de dólares americanos. Es decir, en mil millones de dólares norteamericanos diarios.

Esa cifra se ha reducido marginalmente en los últimos años, siendo la estimación para el año 2004 de 345 mil millones de dólares americanos. Esta ayuda oficial representa en promedio, el 30% de los ingresos de los productores en los países de la OCDE, variando de 20% en los Estados Unidos a 34% en la Unión Europea, 60% en Japón y Corea y 70% en Islandia, Noruega y Suiza.

Para entender el significado y magnitud de esta cifra, vale recordar que representa el 74% del total de las exportaciones de bienes de todos los países de América Latina y el Caribe (y si se excluye México, el 127%). Es nueve veces superior al total de los flujos de Inversión Extranjera Directa que ingresó a la región en 2004 y seis veces mayor al monto total de Ayuda Oficial para el Desarrollo que reciben anualmente todos los países en desarrollo. Se trata pues de cifras muy importantes que han afectado y distorsionado enormemente la producción y el comercio de países que son eficientes productores agrícolas a nivel mundial.

Esta situación poco satisfactoria llevó a que, al final de la Ronda Uruguay, se acordase como parte del paquete de negociación que la agricultura sería

-junto con los servicios- objeto de nuevas negociaciones a partir de enero de 2000, en lo que se denominó “negociaciones mandatadas”.

Dichas negociaciones se reanudaron en la OMC en febrero de 2000. Sin embargo, quedó rápidamente claro que sería muy difícil poder contemplar un proceso ambicioso de liberalización y reforma en el sector agrícola fuera del marco de una nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, que tuviera una cobertura y alcance más amplio que el de las negociaciones mandatadas, y que cubriera los intereses de todas las partes. En particular la de los países desarrollados proteccionistas en agricultura que, políticamente, necesitaban obtener logros en ciertos sectores de interés prioritario para ellos, para poder otorgar concesiones en materia agrícola. De ahí que los Miembros de la OMC acordaran finalmente aunar esfuerzos hacia el lanzamiento de una nueva Ronda, objetivo que se logró en Doha, Qatar, en noviembre del 2001, al adoptarse la Declaración Ministerial conocida como la Agenda de Doha para el Desarrollo.

► II. El mandato de Doha en agricultura

En la Declaración Ministerial adoptada por los Ministros en Doha, los gobiernos se comprometen a celebrar negociaciones en agricultura encaminadas a lograr: “mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión al comercio”. Asimismo se convino en que “el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones”, y que “se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura”. Se acordó que las modalidades de

² Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo

reforma deberían estar establecidas no más tarde del 31 de Marzo de 2003, y que las negociaciones se concluirían no más tarde del 1 de enero de 2005.

El balance general de este resultado en materia agrícola puede calificarse de positivo y satisfactorio. Es un mandato amplio y ambicioso, que da una clara dirección sobre la reforma fundamental que deberá seguir este sector. Es una buena base para corregir, reducir o eliminar las numerosas restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales.

No se trata en este trabajo de hacer una descripción pormenorizada de lo acontecido en estas negociaciones agrícolas desde el lanzamiento de la Ronda hasta la fecha. Un resumen breve de la situación debe recoger sin embargo que, inmediatamente después de la Conferencia de Doha, tropezamos con grandes dificultades que hicieron muy difícil poder avanzar. En primer lugar, la reforma en curso de la Política Agrícola Común en la Unión Europea (UE) inhabilitó a ese bloque para poner sobre la mesa una propuesta concreta de negociación agrícola a nivel multilateral, hasta bien avanzado el año 2003. En segundo término, la adopción por parte del Congreso de los Estados Unidos, a principios del 2002 de la Ley Agrícola (*Farm Bill*), cuyos postulados proteccionistas eran diametralmente opuestos al mandato de liberalización de Doha, fue también un golpe duro para estas negociaciones. El hecho de que se incumplieran todos los plazos acordados para dar atención prioritaria a los intereses de los países en desarrollo en materia de trato especial y diferenciado e implementación, tampoco contribuyó a un escenario proclive a la liberalización del comercio. La insistencia por parte de países desarrollados de poner en un pie de igualdad a la agricultura -relegada de negociaciones serias en el GATT/OMC por más de cincuenta años- con nuevos temas de negociación de interés para países

desarrollados, tales como inversiones, competencia, compras gubernamentales y facilitación del comercio, tampoco facilitó la tarea.

Como consecuencia, experimentamos el inevitable fracaso de la Conferencia de Cancún en septiembre de 2003. Luego de un intenso proceso de consultas, se logró un relanzamiento de las negociaciones, que permitió llegar al Acuerdo Marco de Julio de 2004, que volvió a darle vida al proceso. Sin embargo, fue de corta duración. Volvió a surgir una serie de problemas, tanto técnicos como políticos que, conjuntamente con la falta de liderazgo por parte de los principales socios comerciales, llevaron al estancamiento de las negociaciones y retrasaron considerablemente los plazos acordados. Fue recién a principios de octubre de 2005, a pocas semanas de la Conferencia de Hong Kong, cuando empezaron a percibirse señales claras, a través de propuestas concretas, de que persisten niveles de ambición adecuados al mandato de Doha, por lo menos por parte de algunos Miembros importantes, para hacer avanzar las negociaciones agrícolas. Ya tuve la ocasión de expresarme en la Introducción de este documento, sobre los posibles resultados de esta sexta Conferencia Ministerial en Hong Kong en el próximo mes de diciembre.

Habiendo establecido el marco general que caracterizó las negociaciones en su conjunto hasta la fecha, paso ahora a tratar en profundidad las negociaciones agrícolas.

► III. Situación actual y perspectivas de las negociaciones agrícolas

Los tres pilares fundamentales de esta negociación agrícola son la competencia de las exportaciones; la ayuda interna y el acceso a los mercados. Como indicado anteriormente, el trato especial y



diferenciado para los países en desarrollo será parte integral de estas negociaciones.

A continuación se hará un análisis de la situación de la negociación en cada uno de estos pilares y se emitirán opiniones sobre las perspectivas y posibles resultados.

A. Competencia de las exportaciones

A efectos de la negociación, este tema comprende cuatro cuestiones que deben ser abordadas: subvenciones a la exportación; créditos a la exportación; ayuda alimentaria y empresas comerciales del Estado, además del trato especial y diferenciado a países en desarrollo.

1. Subvenciones a la exportación

Las subvenciones a la exportación son citadas generalmente como las medidas de política agrícola con mayores efectos de distorsión sobre el comercio. Su utilización, concentrada en solo un pequeño número de países desarrollados, reduce y desestabiliza los precios en el mercado internacional, desplaza a los países productores eficientes de sus mercados tradicionales, deprime los ingresos de países productores eficientes, que dependen de estos rubros para su crecimiento y desarrollo y tiene un impacto negativo sobre la inversión y modernización de la agricultura en estos países. Finalmente, desalienta la producción doméstica en muchos países en desarrollo, actualmente importadores de productos alimenticios, pero con un claro potencial de producción agrícola.

Solo 25 de los actuales 144 Miembros de la OMC mantienen en sus Listas de Compromisos, subvenciones a la exportación de productos agropecuarios. Desde principios de los años 90, la utilización de las subvenciones a la exportación se

ha ido reduciendo, aunque la efectividad de esta reducción ha sido relativa debido, entre otros, al altísimo nivel de base sobre el cual se calculan y a la reorientación de estas ayudas hacia otros tipos de apoyo distorsivo en los principales países proteccionistas. En el año 2002, de acuerdo con las notificaciones presentadas a la OMC, se estimaba que el nivel de subsidio era de alrededor de los US\$ 6.000 millones. Esta tendencia descendente continuó en los años siguientes y se estima que actualmente se encuentran a niveles de los US\$ 2.300 millones. Los principales países que utilizan este mecanismo son la UE (más del 90% del total), Noruega y Suiza, entre otros y la mayor parte de las subvenciones se concentran en unas pocas categorías de productos (azúcar, lácteos, carnes y granos). Una estimación realizada por ABARE (Australia) indica que la eliminación de las subvenciones a la exportación permitiría aumentar el ingreso global agrícola en unos 3.400 millones de dólares anuales.

No existen razones para seguir aplicando subsidios a las exportaciones en el sector agrícola y su eliminación será una contribución muy importante para reducir los actuales niveles de protección y sus consiguientes efectos distorsionantes en los mercados. El GATT prohibió hace más de cuarenta años las subvenciones a la exportación de productos industriales. El precio y la calidad son los únicos medios leales de competencia de las exportaciones y el fomento de la exportación mediante precios o condiciones de pago subvencionadas es una práctica desleal. Terminar con estas prácticas contribuiría a incorporar plenamente a la agricultura a las mismas normas y disciplinas que ya tienen los otros bienes transables en la OMC, terminando así con más de 50 años de discriminación en el tratamiento del tema. El propio hecho de que las mismas se hayan reducido en los últimos años, presenta argumentos suficientes para que, en el curso de las actuales negociaciones, se acuerde su completa eliminación en un plazo breve.

Sin embargo y con razón, un grupo de países encabezados por la Unión Europea considera que este tema está muy vinculado con el tratamiento que se le dé a otras formas de competencia de las exportaciones, que tienen efectos distorsivos similares a las subvenciones a las exportaciones y que serán examinados a continuación. Debe existir un paralelismo muy estrecho en las obligaciones que se adopten para todos los tipos de subsidios a las exportaciones.

2. Créditos, garantías y seguros a la exportación

Bajo este título se incluyen las operaciones de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación y programas de seguros a la exportación de productos agrícolas que reciben apoyo oficial. No se trata, en las negociaciones actuales, de eliminar los créditos a las exportaciones del comercio agrícola internacional. El objetivo es la eliminación de los elementos de subvención que los mismos puedan encubrir, ya que su utilización representa, al igual que los subsidios a las exportaciones, una competencia desleal.

Un número de países, en particular desarrollados, utiliza este mecanismo con fines de mejorar su competitividad en la exportación de productos agropecuarios. No se dispone de información oficial en la OMC sobre los niveles totales de exportaciones que se benefician de este tipo de subvención, aunque se estima que entre US\$ 6000 a US\$ 8000 millones de exportaciones agrícolas se benefician de este tipo de ayuda oficial. Estados Unidos es el país que más ha incurrido en estas prácticas (más del 50% del total), estimándose que en el año 2001 el monto de créditos a la exportación se situó en unos 3.200 millones de dólares. La última cifra disponible en OCDE para la UE muestra que, en 1998, el monto de créditos a la exportación fue del orden de los 1.150 millones de dólares.

La intención de las nuevas disciplinas que se introducirían al Acuerdo, sería asegurar que los

créditos a las exportaciones reflejen prácticas de mercado, evitando cualquier tipo de subsidio. Podrían incorporar términos y condiciones como un plazo máximo de 180 días para reembolso de los créditos a la exportación (tanto de capital como de intereses); determinados porcentajes de pagos en efectivo; tasas de interés que reflejen listas indicativas reconocidas internacionalmente, ajustadas por el riesgo de cada operación; etc.

3. Ayuda alimentaria

No se trata en estas negociaciones de la OMC de volver a definir el concepto de ayuda alimentaria o de incorporar medidas que pudiesen obstaculizar el suministro de esta ayuda en casos de emergencias o necesidades humanitarias. Se trata, más bien, de distinguir la ayuda genuina del uso de este instrumento para la colocación de excedentes o para desarrollar nuevos mercados, práctica común actualmente, que ha desplazado de muchos mercados a sus abastecedores tradicionales.

La ayuda alimentaria es un pequeño porcentaje del comercio agrícola mundial, pero puede tener un impacto negativo importante en ciertos productos (leche en polvo, granos). Estados Unidos es el principal abastecedor de este tipo de ayuda, contribuyendo con el 63% del total.

El objetivo de negociación en este tema sería acordar reglas y disciplinas para evitar que la ayuda alimentaria sea utilizada como una forma de eludir subvenciones a la exportación. Entre las diferentes propuestas realizadas destacan los siguientes conceptos: que la ayuda alimentaria debe ser otorgada en forma de donación únicamente; que no puede ser ayuda "atada" a otras transacciones comerciales; y que debería ser otorgada sobre la base de solicitudes de los organismos internacionales pertinentes. También se ha sugerido que se canalice a través de donaciones en efectivo únicamente. A tales efectos, es necesario fortalecer en la OMC la transparencia y el sistema de



notificaciones con relación a la ayuda alimentaria. La ayuda que no respondiera a las disciplinas acordadas debería ser considerada como un subsidio a la exportación y tratada de conformidad.

4. Empresas comerciales del Estado

La inclusión del tema de las empresas comerciales de Estado -tanto exportadoras como importadoras bajo el rubro de competencia de las exportaciones-, se debe a que, fruto de su carácter monopólico o de los derechos y privilegios exclusivos que se le otorgan a estas empresas, sus operaciones pueden distorsionar el comercio. Como el objetivo de estas negociaciones es la eliminación de toda forma de subvención, es necesario acordar disciplinas y prescripciones de notificación específicas que garanticen que no se las utilice para eludir compromisos en materia de subvenciones a la exportación. No se trata en estas negociaciones de suprimir estas Empresas Estatales, sino que de alentar un clima más propicio para que se abran a la competencia privada y que sus operaciones se ajusten a las prácticas de mercado.

Canadá, Australia y Nueva Zelanda son los principales países que utilizan estas empresas

5. Trato Especial y Diferenciado para países en desarrollo

En los últimos años se han registrado muy pocos casos de países en desarrollo que subsidien sus exportaciones agrícolas. Dichos países tienen en sus presupuestos otras prioridades de desarrollo. Tampoco cuentan con los recursos suficientes para competir con las tesorerías de los países industrializados.

Los subsidios a las exportaciones son desleales, nocivos y perjudiciales tanto para los países desarrollados como en desarrollo, y por ende deben ser eliminados, vengan de donde vengan. En caso de que algún país en desarrollo lo justificara, se le podría otorgar, dentro de este tratamiento preferencial, un plazo algo mayor que a los países industrializados para eliminarlos.

Posibles resultados de las negociaciones con relación a la competencia de las exportaciones

Estamos convencidos de que es factible y viable que en esta Ronda se eliminen definitivamente todas las formas de competencia de las exportaciones mencionadas anteriormente. El logro de este objetivo es imperativo para la conclusión de la Ronda.

La pregunta es ¿en cuantos años se puede lograr esta eliminación? Consideramos razonable que se acuerde un periodo de cinco años. Hay productos en los que se podría eliminarlos de inmediato, otros, políticamente más sensibles, que pueden requerir plazos algo más largos

Pensamos que varios estudios recientes por parte del Banco Mundial, UNCTAD y otros organismos han minimizado la importancia de la eliminación de estos subsidios a la exportación, sugiriendo que esta liberalización del comercio no aportaría mayores beneficios para los países en desarrollo y que no incidiría sobre el crecimiento del comercio. Seguramente que dichos resultados son el producto de amalgamar a todos los países en desarrollo, exportadores e importadores netos, bajo un mismo techo. Estamos convencidos que los resultados de esta eliminación de subsidios serán muy importantes para muchos países productores eficientes de ciertos productos (lácteos, carnes, arroz y granos).

B. Ayuda interna

Las disciplinas que regulan la ayuda interna, acordadas en la Ronda Uruguay, establecen una distinción entre las formas de ayuda interna con efectos de distorsión de la producción y el comercio agrícola (cajas ámbar y azul) y las formas de ayuda con, supuestamente, efectos nulos o mínimos de distorsión (caja verde). La caja ámbar, cuantificada en la Medida Global de Ayuda (MGA), fue la única sobre la que se acordaron reducciones (20 % en 5 años) durante dicha ronda. La caja azul, al cubrir apoyos realizados en el marco de programas de limitación de la producción, no quedó sujeta al compromiso de reducción de la ayuda interna. La caja verde quedó también eximida de reducciones.

Como ya se señaló, las reducciones acordadas en la Ronda Uruguay fueron muy modestas. La OCDE ha confirmado que la ayuda a los agricultores en los países industrializados se aproxima actualmente a los elevados niveles que prevalecían antes de finalizar la Ronda Uruguay.

Esa ayuda, proporcionada principalmente por algunos países desarrollados ricos, estimula la producción ineficiente que compite en forma desleal con la de otros países productores eficientes, en particular de países en desarrollo, y distorsiona gravemente al comercio agrícola mundial.

Como ya se señaló, de lo que se trata en esta Ronda es la de reducir significativamente las ayudas internas que distorsionan la producción o el comercio agrícola. Analicemos las perspectivas en las diferentes cajas.

1. Caja Ámbar

Esta es sin duda la ayuda que más distorsiona el comercio agrícola mundial, ya que su suministro está directamente vinculado con la producción y/o se suministra a través de precios domésticos que están muy por encima de las cotizaciones internacionales.

El cuadro 1 muestra los niveles consolidados así como los gastos notificados en dicha caja.

Cuadro 1
Caja Ámbar: Niveles consolidados en OMC y gastos notificados en el último año
(US\$ mil millones de dólares)

	Consolidados	Notificados
UE	72	51
EEUU	19	17
Japón	37	7,6
Noruega	1,3	1,2
Suiza	2,5	2,2

Fuente: elaborado por el autor con datos de la OMC



Los objetivos de la Ronda de Doha son lograr reducciones significativas en esta caja, mediante una fórmula estratificada, donde los Miembros con mayores niveles de ayuda hagan los mayores esfuerzos de reducción, con objeto de llegar a un resultado armonizador entre diferentes países que protegen su agricultura.

Vale destacar que la Unión Europea es el principal utilizador de esta caja, por lo cual le correspondería un mayor nivel de reducción.

2. De minimis

Bajo el concepto *de minimis*, los países pueden otorgar ayuda a productos específicos, por un valor que no exceda el 5% del valor total de la producción de dicho producto (10% para países en desarrollo). Asimismo pueden otorgar ayuda interna no referida a productos específicos, por un valor que no exceda el 5% de su producción agropecuaria total (10% para países en desarrollo).

El cuadro 2 muestra los niveles consolidados y notificados con relación a este tipo de apoyo doméstico.

El objetivo de esta Ronda sería el logro de reducciones significativas en estas ayudas para los países desarrollados. Los países en desarrollo deberían quedar eximidos de reducciones. Vale destacar que, en los últimos años, son muy pocos los países en desarrollo que han sobrepasado los niveles de ayuda que se permite a través del “de minimis”, lo que debería indicar que este tipo de ayuda debería, en principio, ser suficiente para atender las necesidades de apoyo al sector rural de sus respectivos países. Esta percepción de la realidad es importante recalcarla, ya que debería incidir para que los países en desarrollo asumieran posiciones más ofensivas que las actuales con relación a la eliminación o reducción sustantiva de otros tipos de ayuda interna distorsiva, practicados por países industrializados.

Vale destacar que los EEUU son los principales utilizadores de este tipo de apoyo doméstico.

Cuadro 2
De minimis
(US\$ mil millones de dólares)

	Valor total de Producción Agrícola	Gastos de apoyo Notificado ^a	Consolidado OMC*
UE	257	0.3	25.6
EEUU	185	7.4	18.4
Japón	84	2.4	8.4
Noruega	1.9	n/d	0.2
Suiza	4.9	n/d	0.4

Fuente: elaborada por el autor con base en datos de la OMC

* Incluye 5% productos específicos y 5% productos no específicos.

^a Ayuda interna no referida a productos específicos.

3. Caja Azul

Esta ayuda cubre apoyos gubernamentales realizados en el marco de programas de limitación de la producción (área sembrada o cabezas de animales). Este tipo de apoyo interno quedó eximido de reducciones en la Ronda Uruguay. La práctica demostró que las limitaciones previstas no tenían necesariamente un impacto sobre la reducción de los niveles de producción. En la práctica, este tipo de ayuda, al igual que la caja ámbar, ha resultado distorsiva para la producción y comercio de países productores eficientes

El objetivo de la Ronda sería fijarle un tope a este tipo de ayuda. Se han formulado propuestas para llevarlas a un máximo del 5 % de un valor promedio

de la producción agrícola total del país que la aplique. También hay actualmente propuestas (coincidentes con las presentadas originalmente por el autor) de reducir éste tope al 2.5%.

Resulta interesante destacar que los EEUU no han utilizado en el pasado este tipo de ayuda y que la fijación de un tope a la misma les permitiría desplazar parte de sus actuales apoyos desde otras cajas a la caja azul.

Asimismo, debe mencionarse que el Acuerdo Marco, logrado en Julio, abre la posibilidad de extender el alcance de este tipo de ayuda a apoyos no necesariamente vinculados con limitaciones a la producción, lo que hace más compleja la negociación de esta caja.

Cuadro 3
Caja Azul
(US\$ mil millones de dólares)

	Valor total de Producción Agrícola	Gastos de apoyo Notificado	Límite 5% Prod. Agr.	Límite 2,5% Prod. Agr.
UE	257	22	12,8	6,4
EEUU	185	0	9,2	4,6
Japón	84	0,8	4,2	2,1
Noruega	1,9	0,8	0,1	0,04
Suiza	4,9	n/d	0,2	0,1

Fuente: elaborada por el autor con base en datos de la OMC

4. Caja Verde

Esta caja cubre formas de ayuda interna que supuestamente tiene efectos nulos o mínimos de distorsión de la producción o el comercio.

Esta caja quedó eximida de reducciones en la Ronda Uruguay.

La caja verde incluye programas gubernamentales de servicios tales como: investigación, inspección, lucha



contra plagas, comercialización, infraestructura, y la constitución de existencias para seguridad alimentaria. También cubre -y aquí se produce el cuestionamiento de su supuesta no distorsión- pagos directos al productor y apoyo a sus ingresos en determinadas circunstancias; apoyos para reajustes estructurales y cuestiones medio ambientales y de desarrollo rural.

En la Ronda de Doha, se prevé reexaminar los criterios de esta caja con miras a asegurar que su impacto tenga efectos nulos o mínimos en el comercio internacional.

Vale destacar que los EEUU son los principales utilizadores de esta caja.

Cuadro 4
Caja Verde
(US\$ mil millones de dólares)

	Gastos notificados bajo Caja Verde
UE	18,2
EEUU	49,8
Japón	23,0
Noruega	0,5
Suiza	2,2

Fuente: elaborado por el autor con datos de la OMC

5. Trato especial y diferenciado para países en desarrollo

Las negociaciones reconocen la importancia de incorporar disposiciones concretas en materia de trato especial y diferenciado para países en desarrollo, en particular los menos adelantados y los países importadores netos de alimentos. Estas disposiciones deberían permitir que dichos países, atiendan sus legítimas necesidades, incluido el desarrollo agrícola y rural, la seguridad alimentaria, la agricultura de subsistencia y la agricultura a pequeña escala

para el fomento de la producción nacional de alimentos.

En los países menos adelantados quedarían eximidos de reducciones con relación a la ayuda interna.

Se considera además importante que el trato especial y diferenciado contemple reducciones menores y plazos más largos para su instrumentación para países en desarrollo que los que se acuerden para países desarrollados. La ayuda de minimis no sería objeto de reducciones y se mantendría en los niveles actuales para los países en desarrollo.

Posibles resultados de las negociaciones con relación a la ayuda interna

Estimamos que a esta altura de los acontecimientos la situación no está tan clara en cuanto a posibles resultados, como en el caso de los subsidios a las exportaciones. Sin embargo nos atrevemos a decir que se producirán en esta Ronda reducciones significativas en materia de ayudas internas que distorsionan el comercio, aunque seguramente estarán por debajo de las expectativas que se tenían al comienzo de la misma.

Consideramos totalmente factible alcanzar reducciones iniciales del orden del 70 %, en la caja ámbar, para la Unión Europea y del 60% para los Estados Unidos. La viabilidad de esta reducción, en un periodo de cinco años se encuadra en el hecho de que parte de niveles más altos consolidados en la OMC para ésta ayuda que los aplicados actualmente, y que dichas reducciones pueden fácilmente acomodarse dentro de las reformas domésticas que ya se han acordado internamente. No sería descartable que se pudiese aumentar en algo, en el curso de las negociaciones, el nivel de ambición en este rubro.

Pero, a nuestro criterio, lo importante en esta negociación multilateral, es que se tenga conciencia que lo que se acuerde o deje de acordar en la misma, condicionará la producción y el comercio agrícola mundial en los próximos 15 años. De ahí que somos partidarios, como lo expresamos ya en Diciembre del 2003, (ver JOB(03)226), de elevar los niveles de ambición de estas negociaciones. Somos conscientes, pero no nos preocupa, que esta posición requerirá mayores plazos para instrumentar los compromisos adquiridos. Por consiguiente, nos parece legítimo proponer en estas negociaciones los porcentajes de reducción mencionado anteriormente para la caja ámbar, con una primera fase de instrumentación de los resultados en un periodo de cinco años. Sin embargo, nuestra propuesta integral es que se negocie la continuación de dichas reformas con reducciones adicionales de la caja ámbar, tendientes a su total eliminación, en una segunda fase adicional de cinco años (en resumen, la eliminación de la caja ámbar en 10 años)

Con relación al apoyo de minimis, nuestra sugerencia original (de septiembre del 2003) era una reducción del 50% para los países desarrollados y mantener sin modificaciones las obligaciones actuales para países en desarrollo. Tomamos nota que la situación ha evolucionado en las últimas semanas. Las propuestas recientes de la Unión Europea sugieren reducir dicho apoyo en un 80% para países desarrollados. Consideramos racional acompañar dichas propuestas, aunque dudamos de la aceptabilidad que tengan en otros socios comerciales desarrollados que las utilizan.

Con relación a la caja azul, mi posición para la Conferencia de Cancún, como Presidente del Consejo General, era una reducción en dos fases. La primera al 5% del valor total de la producción agrícola en los primeros cinco años de implementación de los compromisos, seguida de otra reducción al 2.5% del valor de la producción agrícola en los siguientes cinco años. Constató con satisfacción que muchos países actualmente comparten este punto de vista.



Posibles resultados de las negociaciones con relación a la ayuda interna

Desde un punto de vista pragmático, consideramos viable nuestra posición original. Los países que utilizan la caja azul, y cuyos apoyos son actualmente superiores a los límites que se pretende fijar (Unión Europea, Noruega), deberían comprometerse a la reducción al 5% del valor de la producción agrícola en 5 años, seguido de una reducción adicional al 2.5% del valor de la producción en los siguientes cinco años. Por ejemplo en el caso de la Unión Europea esto significaría pasar de niveles de apoyo del orden de los 22 mil millones de dólares actuales, a 12.8 miles de millones en los primeros cinco años y a 6.4 mil millones en diez años.

Este procedimiento no debería aplicarse necesariamente a todos los países. No se trata en estas negociaciones de otorgar facilidades para aumentar el proteccionismo. Los EEUU, que actualmente no utilizan esta caja, deberían conformarse con un compromiso de utilización de la misma en un máximo del 2.5% de su producción agrícola total. Lo mismo se aplicaría a otros países cuyos apoyos, a través de esta caja, no llegan actualmente a ese límite.

En cuanto a la caja verde, pienso que la prioridad en esta negociación debe estar dirigida a asegurar el compromiso de todas las partes, de que se realizará un esfuerzo serio para determinar objetivamente, los criterios que aseguren que las medidas que se adopten bajo esta caja, tendrán efectos nulos o mínimos en la producción o comercio agrícola mundial. Aquellas medidas que no conforman este criterio, pasarían a ser consideradas en otras cajas y sujetas a las reducciones correspondientes.

De conseguirse estos resultados en el pilar de ayuda interna, estaríamos asegurando que la Medida Global de Ayuda, lo que distorsiona el comercio, que en esta Ronda abarca las cajas ámbar, azul y de minimis, se reduzca en porcentajes muy significativos con relación a los niveles consolidados actualmente en la OMC (en el escenario más optimista estas ayudas se reducirían de 96.0 mil millones de dólares en la Unión Europea a 19.2 miles de millones y, en el escenario más pesimista, a sólo 40.8 miles de millones de dólares. Para los Estados Unidos, las cifras equivalentes serían pasar de 29.0 miles de millones de dólares a 13,4 miles de millones o 21.4 miles de millones respectivamente).

Sería utópico pensar que las negociaciones actuales van a terminar con todos los tipos de apoyo gubernamental a la producción agrícola en los países desarrollados. Por una serie de razones más de índole social y político que económico, ellas se van a mantener al final de la Ronda, en niveles elevados. Sin embargo, es factible que el tipo de ayuda (dirigido más al sostén de ingresos que de precios) generará menos distorsiones sobre el comercio internacional.

El cuadro siguiente da una aproximación de lo que podría ser un posible resultado de esta negociación en materia de ayudas internas

Cuadro 5
Posibles resultados en reducciones de apoyo interno
(Considera Caja ámbar+Azul+De minimis)
(US\$ mil millones)

Miembro	Posibles Resultados				Gastos reales notificados	Niveles consolidados Ronda Uruguay
	De minimis específico + no específico	Caja Azul	Caja Ámbar	Niveles totales consolidados Final Ronda Doha		
UE	12,8*	6,4 ¹	21,6 ²	40,8	73,3	96,0
	12,8*	6,4 ¹	0 ³	19,2	73,3	96,0
EE.UU.	9,2*	4,6 ¹	7,6 ^a	21,4	24,4	29,0
	9,2*	4,6 ¹	0 ³	13,8	24,4	29,0
JAPAN	4,2*	2,1 ¹	14,8 ^a	21,1	n.d.#	41,3
	4,2*	2,1 ¹	0 ³	6,3	n.d.	41,3
NORUEGA	0,1*	0,04 ¹	0,5 ^a	0,6	1,2	1,4
	0,1*	0,04 ¹	0 ³	0,1	1,2	1,4
SUIZA	0,2*	0,1 ¹	1,0	1,3	2,2	2,5
	0,2*	0,1 ¹	0	0,3	2,2	2,5

Fuente: Elaborado por el autor en base a datos OMC.

**) Reducción del 50%*

1) Reducción al 2.5% del valor de la producción agrícola total

2) Reducción del 70% en 5 años

3) Eliminación de la Caja Ambar en 10 años

a) Reducción del 60% en 5 años

#) n.d.- no disponible

A los posibles niveles de ayuda consolidados como resultado de la Ronda de Doha, habría que agregarle los montos de las ayudas en la caja verde para tener una idea más cabal de lo que seguirá siendo el apoyo a la agricultura en los países industrializados. Visto las reducciones que se producirán en las otras cajas, es previsible que los apoyos de caja verde se vean incrementados con relación a los niveles actuales.



C. Acceso a los mercados

Según todos los estudios que se han realizado con relación a las negociaciones agrícolas, en particular por las Naciones Unidas, la OCDE, el Banco Mundial y varias organizaciones no gubernamentales, éste es el campo donde una liberalización del comercio traería mayores beneficios para todas las partes, tanto de países desarrollados como países en desarrollo, y que tendría el mayor impacto sobre la producción y el comercio. Sin embargo, es el pilar de la negociación que ha generado mayores dificultades y que se encuentra más atrasado con relación a los otros dos pilares considerados anteriormente.

El objetivo central de las negociaciones en este tema es el logro de mejoras sustanciales en el acceso a los mercados para los productos agrícolas. A tales efectos, la elaboración de posibles modalidades en esta área comprende orientar las negociaciones hacia, por lo menos, cinco asuntos fundamentales: Fórmula de desgravación arancelaria; Contingentes arancelarios y su administración; Productos sensibles y Productos Especiales; Trato Especial y Diferenciado para Países en Desarrollo y Medidas de Salvaguardia Especial. El tema de la erosión de las preferencias deberá ser debidamente tomado en cuenta en dichas negociaciones.

1. Fórmula de desgravación arancelaria

Con relación a la reducción de aranceles, se han ido superando una serie de dificultades y puntos conflictivos durante el curso de las negociaciones. En primer lugar, se acordó que se negociará a partir de aranceles consolidados y no de los actualmente aplicados por los Miembros. Asimismo, se llegó a un entendimiento que la base de estas negociaciones serán los aranceles ad-valorem y se encontraron fórmulas para la conversión de los aranceles específicos a ad-valorem.

También se han producido avances con relación a la fórmula de desgravación. Se consideró pero

finalmente descartó, la posibilidad de aplicar fórmulas como la utilizada en la Ronda Uruguay, la fórmula Suiza o la fórmula Híbrida que surgió de Cancún (conocida como texto Derbez). Los negociadores finalmente han aceptado el concepto de una fórmula estratificada, con varias bandas y umbrales que reflejen diferentes categorías de niveles arancelarios. Las bandas con los aranceles más altos deberían ser objeto de reducciones mayores.

También se ha avanzado bastante en lo que se refiere al concepto de fijar, en estas negociaciones, topes arancelarios máximos a los productos agropecuarios, aunque persisten importantes divergencias en cuanto a la magnitud de los mismos.

No está claro aún si este procedimiento podrá tratar adecuadamente el problema del escalonamiento arancelario. Tampoco se ha decidido la posibilidad de complementar la desgravación arancelaria a través de la fórmula estratificada, con algún otro mecanismo, como podrían ser iniciativas sectoriales de tipo 0x0.

En principio, las posiciones estarían convergiendo hacia la definición de cuatro bandas.

Los puntos más conflictivos siguen siendo la definición de los umbrales para la definición de las bandas y el tipo de reducción arancelaria que se aplicará en cada uno de ellas.

Como se puede observar, los Estados Unidos son los que han adoptado la posición más ambiciosa, con reducciones de hasta 90% en la cuarta banda y un tope máximo del 75% para los aranceles agrícolas en países desarrollados.

La Unión Europea presentó una propuesta de bastante menor ambición, donde en realidad se plantea una reducción media de 46%. El Grupo de los 20, ha presentado una propuesta intermedia entre los dos mayores socios comerciales. El Grupo de los 10, ha manifestado que necesita mayor flexibilidad en la fórmula y no apoya la incorporación de un tope arancelario máximo.

Para poder evaluar las perspectivas de acceso a los mercados, no basta con analizar las fórmulas de

Cuadro 6
Principales propuestas de reducción arancelaria

EEUU				G20				UE			
Países desarrollados		Países en desarrollo		Países desarrollados		Países en desarrollo		Países desarrollados		Países en desarrollo	
Umbrales Ad Valorem	Reducción	Umbrales Ad Valorem	Reducción								
0- 20 %	55- 65%	a	b	<20	45	<30	25	0≤30	35% (20-45%)	0≤30	25 (10-40%)
20- 40%	65- 75%	b	c	20- 50	55	30- 80	30	>30≤60	45%	>30≤80	30
40- 60%	75- 85%	c	d	50- 75	65	80- 130	35	>60≤90	50%	>80≤130	35
> 60%	85- 90%	d	e	>75	75	>130	40	>90	60%	>130	40
	75%*	X%*		100%*		150%*		100%*		150%*	

18

*Fuente: elaborado por el autor sobre la base de las últimas propuestas de los Miembros -Octubre 2005- *tope máximo arancelario*

desgravación propuestas. Estas deben necesariamente considerarse a la luz de las posiciones que han adoptado éstos mismos países con relación a otros dos temas íntimamente relacionados, como son el tratamiento que se le dará a los productos sensibles y a los contingentes arancelarios.

2. Productos sensibles

El Acuerdo Marco, acordado en Julio 2004, dispone que los Miembros (tanto desarrollados como en desarrollo) pueden designar “un número apropiado, a ser negociado, de líneas arancelarias que serán tratados como sensibles, tomando en cuenta los compromisos existentes para dichos productos.”

La ambigüedad y falta de precisión de este texto, se ha prestado a diversas interpretaciones que han incidido negativamente sobre el proceso negociador.

La Unión Europea ha indicado que calificará a 160 productos, o sea un 8% del total de sus líneas arancelarias agrícolas (2200 líneas en total), como productos sensibles. Asimismo proponen que los mismos puedan ser objeto de una desviación de un mínimo de un tercio a un máximo de dos tercios, de la reducción arancelaria acordada en la fórmula general, para la banda en la que caiga el producto en

cuestión.

La posición de los Estados Unidos, como del G20 y del Grupo de Cairns, es que se debe acordar un número pequeño -de no más de 1% de líneas arancelarias- como productos sensibles. Proponen que estos productos puedan ser objeto de reducciones arancelarias más bajas que las acordadas en la fórmula general, pero que esto debería ser compensado debidamente, a través de expansiones en los contingentes arancelarios. El G20 ha propuesto que los países en desarrollo tengan derecho a proponer un 50% más de productos sensibles que los países desarrollados (1.5 % de líneas arancelarias).

El G10 considera que los Miembros deben tener total discreción en la designación de sus productos sensibles. Asimismo sugiere que se debería tener derecho a elevar el número de estos productos, por encima del número finalmente acordado por las partes, en la medida que se esté dispuesto a ofrecer una compensación, como aumentos adicionales en los contingentes arancelarios o reducciones de aranceles más ambiciosas que las acordadas en la fórmula general para otros productos.

En un reciente estudio, el Banco Mundial ha llamado la atención sobre los efectos negativos para el acceso a los mercados que podría ocasionar el tratamiento de productos sensibles, indicando que si se ampliara éste



concepto a un 2% de las líneas arancelarias, se podría perder el 75% de los potenciales beneficios de una liberalización del comercio agrícola mundial.

3. Contingentes arancelarios

La situación ideal en materia de acceso a los mercados sería llegar a un régimen de protección baja, exclusivamente arancelaria, con la eliminación progresiva de los contingentes arancelarios.

Sin embargo, visto las enormes dificultades para abrir los mercados vía reducciones arancelarias, se hace indispensable para poder cumplir con el mandato de Doha y acceder efectivamente a los mercados, complementar dichas reducciones con aumentos significativos de los contingentes.

En línea con lo anterior, el Grupo Cairns, el G20 y los Estados Unidos, han propuesto aumentos en los contingentes arancelarios de entre el 6% al 10% del consumo actual del producto en el país importador. Vale recordar que en la Ronda Uruguay se había acordado un acceso mínimo de 5% del consumo doméstico.

La propuesta de la Unión Europea para la determinación de los contingentes arancelarios toma como base los niveles de importación y no el consumo doméstico. Esto tiene como consecuencia una reducción considerable en la magnitud de cualquier expansión de dichos contingentes. Al mismo tiempo, significa que el acceso a los mercados que se obtendrá en productos sensibles -que son los que serán objeto de menores reducciones arancelarias- a través de los contingentes, será menor que el adquirido en otros productos. Esta propuesta permite asimismo que aquellos países con regímenes comerciales más restrictivos puedan dar menos acceso que aquellos con regímenes más liberales.

La determinación de los contingentes a través del consumo doméstico fue elegido como el indicador clave en la Ronda Uruguay porque es el más coherente, no es discriminatorio y es el que permite una contribución equitativa por parte de todos los

Miembros. Consideramos que éste indicador debe seguir siendo la base para la determinación de la expansión de los contingentes arancelarios en esta Ronda de negociación. No vemos ninguna razón objetiva para remplazarlo por otras bases de cálculo. Asimismo, es el único indicador que permitirá satisfacer el mandato de Doha de “mejoras sustanciales en las condiciones de acceso a los mercados.”

Será también necesario introducir, en estas negociaciones, reglas y disciplinas para asegurar mayor transparencia y efectividad en la utilización de los contingentes arancelarios. La administración de las cuotas debería estar orientada a facilitar el acceso a los mercados y no a restringirlo, como ha sido la experiencia en numerosos casos. Asimismo se debería asegurar que todos los abastecedores puedan competir en condiciones similares

4. Productos especiales

El Acuerdo Marco, de Julio 2004, acordó que los países en desarrollo tendrán la flexibilidad para designar un número apropiado de productos como Productos Especiales, basado en los criterios de seguridad alimentaria, seguridad de los medios de subsistencia y sus necesidades de desarrollo rural. Una coalición de países en desarrollo conocida como el Grupo de los 33 (G33), es el que ha tenido la posición más militante en esta materia. En su propuesta postulan que estos países deberían tener total discreción en cuanto al número de productos en ésta categoría y que los mismos deberían quedar eximidos de compromisos con relación a reducciones arancelarias o creación o expansión de contingentes arancelarios.

Un número considerable de Miembros, tanto de países desarrollados como en desarrollo, si bien reconocen que éstos productos deberán gozar de un tratamiento más flexible, han introducido una serie de requisitos o criterios que deberían tenerse en cuenta en el curso de las negociaciones. Primero, han resaltado la necesidad de limitarlos a

un número muy reducido de productos. Segundo, han planteado que deberían concentrarse en productos de la actividad agrícola de subsistencia y no en la comercial. Tercero, han señalado que no se debería eximir a estos productos de reducciones arancelarias, aunque las mismas sean inferiores a las que se apliquen para los productos sensibles. Cuarto, han propuesto que en la designación de dichos productos se tenga particularmente en cuenta el comercio existente actualmente entre países en desarrollo, con miras a no perjudicar o limitar este comercio sur-sur. Quinto, han indicado que esta categoría de productos debería tener un carácter transitorio y no permanente.

Los criterios para establecer esta categoría de productos, así como el tratamiento al que serán sometidos, aún están por definirse en el marco de las negociaciones.

5. *Salvaguardia especial*

La salvaguardia especial, establecida en el artículo 5 del Acuerdo sobre Agricultura, fue introducida como una medida transitoria vinculada a aquellos países que habían adherido al proceso de “arancelización” durante la Ronda Uruguay. La misma habilitaba a dichos países a limitar las importaciones de productos específicos, mediante la imposición de aranceles adicionales ante un aumento de las importaciones, o una caída de los precios, sin la necesidad de probar daño. Al haberse culminado el período de instrumentación de los compromisos acordados durante dicha Ronda, estas medidas deberían ser eliminadas.

Durante el curso de las negociaciones, la gran mayoría de los Miembros ha defendido la eliminación de esta salvaguardia para países desarrollados y se ha abogado por el mantenimiento de un mecanismo especial de salvaguardia para países en desarrollo, en condiciones que deberían determinarse durante el curso de estas negociaciones.

La Unión Europea ha indicado, en su última propuesta, la necesidad de conservar la salvaguardia

especial para los siguientes productos: carne bovina y de aves; mantequilla; frutas y vegetales y azúcar.

También ha manifestado que la protección concedida a los vinos y bebidas espirituosas en el Artículo 23 del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, debería extenderse a todos los productos agrícolas. Consideran que esta propuesta debería ser parte integral de las negociaciones sobre acceso a los mercados en estas negociaciones agrícolas. La misma, ha sido rechazada por un número importante de Miembros, por considerar que el tema de las indicaciones geográficas no es parte del mandato de las negociaciones sobre Agricultura.

6. *Erosión de preferencias*

Desde el inicio de la Ronda, un número considerable de países en desarrollo (Grupo de los 90, compuesto por países de África, Caribe y Pacífico), que son beneficiarios de preferencias arancelarias en determinados mercados, han abogado por el mantenimiento de éstos márgenes de preferencia en la metodología que se acuerde para la desgravación arancelaria.

Todo proceso de liberalización comercial, sea éste llevado a cabo en la OMC o a través de acuerdos bilaterales, regionales, hemisféricos o preferenciales de diversa índole, conlleva automáticamente una erosión de preferencias. Esto podría ocasionar efectos negativos en los países que las reciben.

Con el fin de atenuar esta preocupación y los costos del ajuste que deberán enfrentar estos países, debemos buscar en estas negociaciones soluciones pragmáticas. A tales efectos, el punto de partida es reconocer que la OMC –que tiene como uno de sus objetivos centrales la liberalización del comercio– puede sin duda contribuir en la búsqueda de posibles soluciones. Sin embargo, la respuesta más amplia a este problema requerirá asimismo de la participación y apoyo de otros organismos internacionales competentes en la materia (Ver más adelante, sección V).



Lo que la OMC podría ofrecer en el marco de éstas negociaciones, es algún tipo de compensación por las pérdidas que sufran algunos productos fruto de la erosión de preferencias (generalmente productos no competitivos internacionalmente), vía mejores condiciones de acceso a los mercados para otros productos agrícolas (o eventualmente productos industriales o servicios), de especial interés de estos mismos países, en donde tengan ventajas comparativas o el potencial para desarrollarlas.

Es evidente que ésto no es aplicable en muchos casos, en particular para aquellas pequeñas economías dependientes de uno o dos productos

de exportación únicamente. En estos casos se deberá contemplar otro tipo de posibles soluciones en un marco más amplio, como ya se señaló.

7. Países menos adelantados (PMA)

En materia de acceso a los mercados, los PMA estarán exentos de compromisos de reducción arancelaria en el marco de estas negociaciones.

Sin embargo se deben aunar esfuerzos para integrar eficazmente a éstos países en el sistema multilateral

Posibles resultados de la negociación en relación al pilar de acceso a los mercados

Este es seguramente el pilar donde resulta más difícil prever, a estas alturas de las negociaciones, un resultado definitivo final. El mismo dependerá finalmente de la magnitud de las reducciones y de la flexibilidad y excepciones a la regla general que se acuerden.

A nuestro criterio, el Acuerdo Marco, convenido en julio 2004, introdujo demasiada flexibilidad en este pilar de la negociación y esto ha atentado contra el nivel de ambición.

Teniendo en cuenta la magnitud de los intereses defensivos que están presentes en estas negociaciones en materia de acceso a los mercados (Unión Europea, Grupo de los 10, Grupo de los 90, Grupo de los 33 y algunos Miembros del G20), pensamos que probablemente la fórmula de desgravación arancelaria que se acuerde, estará más cerca de lo planteado por el G 20, o entre las posiciones del G 20 y de la Unión Europea, que de la más ambiciosa de los Estados Unidos.

En contrapartida, pienso que para que esta negociación pueda cumplir con el mandato de Doha en este pilar, será necesario que se flexibilicen las posiciones más rígidas con relación a los productos sensibles y los contingentes arancelarios. Esto seguramente redundará en un acuerdo final donde se limiten drásticamente el número de líneas arancelarias para la denominación de productos sensibles y donde se contemplen aumentos importantes en los contingentes arancelarios.

Para los productos más sensibles, es muy probable que la mejora de acceso a los mercados se dé finalmente a través de mayores aumentos en los contingentes arancelarios, más que a través de reducciones arancelarias.

Cabe reiterar que estas conclusiones reflejan meramente el punto de vista del autor, basados en su vivencia directa y visión de estas negociaciones y no comprometen a nadie. Lo que sí está claro, sea cual sea el resultado final, es que este pilar de acceso a los mercados será el que requerirá mayores esfuerzos y concesiones de todas las partes para poder llegar a un acuerdo final.

de comercio. En ese sentido, todos los países desarrollados y aquellos países en desarrollo en condiciones de hacerlo, deberían asumir compromisos de otorgar acceso libre de derechos y de contingentes para los productos originarios de los PMA.

8. Trato especial y diferenciado para países en desarrollo

Con relación a este pilar de acceso a los mercados, al tratar en este trabajo, diferentes aspectos de las modalidades que se están negociando, ya se han ido señalando algunos de los componentes del trato especial y diferenciado para países en desarrollo. Estos incluyen fórmulas diferentes de reducción arancelaria, plazos más largos para la instrumentación de las disposiciones acordadas y reducciones menores que las de los países desarrollados.

En la mejora de las oportunidades y condiciones de acceso para los productos agropecuarios de especial interés para los países en desarrollo, se deberá tener como objetivo la más completa liberalización del comercio de productos agropecuarios tropicales. Asimismo, se deberá otorgar una particular importancia a aquellos productos que permitan una diversificación de la producción, tendiente a abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos.

Asimismo, el reconocimiento de productos especiales, las flexibilidades en el tratamiento que se les dará a los mismos y el mantenimiento de una salvaguardia especial para países en desarrollo, pueden también considerarse parte integral de este tratamiento diferencial.

Formarán también parte de este paquete, la exoneración de compromisos en este pilar para los PMA y el eventual acceso libre de derechos a los mercados de países desarrollados para los productos originarios de los países menos adelantados. También podrían incorporarse las posibles soluciones que se encuentren para mitigar los efectos negativos de la

erosión de preferencias para los países ACP.

Finalmente debe destacarse que ha sido acordado que en las negociaciones de acceso a los mercados se atiendan, a través de un tratamiento diferencial, las preocupaciones especiales de los Miembros que han adherido a la OMC recientemente.

IV. Negociaciones sobre el algodón

Las negociaciones sobre el algodón se han concentrado en cuestiones relacionadas con el comercio y cuestiones relacionadas con el desarrollo.

En cuanto a los aspectos comerciales, y en particular todas las formas de subvenciones a la exportación, la ayuda interna que distorsiona el comercio y el acceso a los mercados, estos se tratan dentro de la negociación sobre la Agricultura, y todo lo que hemos indicado en términos generales para estos tres pilares, se aplica también al algodón. El Acuerdo de junio 2004 acordó que éstos aspectos se tratarían con ambición, rápido y específicamente, y a tales efectos se estableció un Subcomité sobre el algodón para darle la prioridad apropiada. Vale la pena destacar, que hasta la fecha, no se han producido avances concretos en la materia. Asimismo, y si bien se detecta un reconocimiento generalizado de la importancia de avanzar en los aspectos de la Iniciativa sobre el algodón relativas ad desarrollo, y se han realizado una serie de actividades al respecto, tampoco se han alcanzado, hasta la fecha, logros dignos de ser mencionados.

V. Algunas reflexiones preliminares sobre el tema de la coherencia entre Organismos Internacionales y la negociación en la OMC

En los últimos años se han realizado esfuerzos entre la OMC, el FMI y el Banco Mundial para avanzar



hacia una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial. Asimismo, los organismos de Bretton Woods han indicado su voluntad de trabajar con la OMC para abordar problemas con los que algunos países en desarrollo Miembros de la OMC pueden tropezar, al adaptarse a un entorno comercial más liberal, tales como la erosión de las preferencias comerciales, la pérdida de ingresos arancelarios u otros.

En los últimos doce meses, he estado planteando públicamente la necesidad de llevar este concepto de coherencia a una fase más operativa y eficaz, que pueda ayudarnos a resolver una serie de problemas que requieren de una respuesta coordinada y de acciones conjuntas entre varios organismos internacionales y regionales, aprovechando las claras complementariedades existentes.

He sugerido que el futuro Acuerdo sobre Agricultura que surja de las actuales negociaciones, podría servir de plataforma experimental para desarrollar este nuevo concepto. De resultar exitosa, esta experiencia podría extenderse seguidamente a otras esferas de la negociación.

Cabe destacar que el Director General del IICA asigna especial importancia al papel que debe jugar el Instituto, como agencia de desarrollo en impulsar el concepto de coherencia antes mencionado y ha considerado importante y oportuno que su organización participe activamente en la elaboración y puesta en marcha de este nuevo enfoque de cooperación institucional, en el marco del programa de trabajo del Instituto.

Con ese horizonte, he considerado pertinente entregar en esta sección un esbozo preliminar del objetivo central y de algunos elementos y criterios que podrían incorporarse a una propuesta en esa dirección.

Durante el curso de las negociaciones agrícolas diversos países en desarrollo, muchos de ellos menos adelantados, han manifestado

reiteradamente que la obtención de mejores condiciones de acceso a los mercados en estas negociaciones solo les brindaría beneficios marginales, ya que no tienen capacidad suficiente para aprovechar estas nuevas oportunidades. A título de ejemplo, han explicado que sus verdaderos problemas agrícolas derivan de la insuficiencia de su oferta exportable (supply constraints); de su falta de competitividad internacional; de sus problemas de transporte y costos relacionados con su condición de países sin litoral; de su dependencia de un solo o pocos productos exportables, de su extrema vulnerabilidad frente a fenómenos naturales y finalmente, de su dependencia de preferencias en sus principales mercados, que podría verse afectada por la erosión de las mismas en cualquier proceso de liberalización comercial.

Como he mencionado anteriormente, la OMC no tiene competencias ni capacidad para resolver estos problemas. Sin embargo los mismos están muy presentes e inciden directamente en las posiciones que asumen los países en el proceso de negociación.

Organizaciones como la FAO, la UNCTAD, el CTI, el IICA, el Banco Mundial, el FMI y otros, sí tienen mandatos, recursos humanos y financieros y capacidad técnica para apoyar a éstos países en la búsqueda de soluciones a dichos problemas. Pero la asistencia que brindan al respecto, se encuadra dentro de un marco y objetivos distintos al que se persigue en una negociación comercial internacional, las urgencias pueden ser distintas, los resultados no son vinculantes y finalmente, en algunos casos, esa asistencia puede estar sujeta a condicionalidades, que rebasan ampliamente el objetivo original buscado y que puede tener costos adicionales para estos países.

Lo que se propone con este nuevo concepto operativo de “coherencia” es, simplemente, que en el marco del Acuerdo sobre Agricultura que se está negociando en la OMC no sólo se acuerden

compromisos, obligaciones, disposiciones y medidas capaces de ser instrumentados por la OMC, sino que las mismas se extiendan a otros organismos internacionales que tienen las competencias y capacidad para instrumentarlos.

Si lo que se pretende en estas negociaciones es tener plenamente en cuenta las necesidades, problemas y condiciones particulares de los países en desarrollo, para que puedan desarrollar una agricultura competitiva y participar crecientemente en el comercio internacional, debemos darle respuesta a los diversos y complejos problemas que enfrentan en este campo. Para tales efectos y bajo un solo Acuerdo Agrícola negociado internacionalmente, con claros objetivos y orientaciones, se le estaría dando participación a otros organismos internacionales de cooperación -además de la OMC-, en la instrumentación de los compromisos acordados.

Dichos organismos serían responsables y velarían por la instrumentación de las acciones y medidas que se hayan acordado en el marco de las negociaciones. Los resultados de estas acciones serían notificadas periódicamente a la OMC, que mantendría un rol de coordinación y monitoreo y se aseguraría de su compatibilidad con los compromisos asumidos en el Acuerdo.

Durante el período de instrumentación de los compromisos asumidos en la Ronda, y dentro de las actividades regulares del Comité de Agricultura de la OMC, debería preverse ejercicios periódicos de evaluación de los resultados. En los mismos, aquellos organismos encargados de apoyar el cumplimiento de determinados acuerdos, tendrían un rol y participación decisiva.

Quiero dejar constancia de que estoy plenamente consciente de las dificultades, complejidades técnicas, administrativas y sobretodo burocráticas que puede ocasionar un planteo de esta naturaleza. Me acompañan más de treinta años de experiencia multilateral, percibiendo las actitudes renuentes de los organismos a compartir o ceder competencias a otros, en lo que consideran sus mandatos o derechos adquiridos y soberanos. Pienso que estas actitudes son obsoletas y que no se corresponden con los enormes desafíos de la globalización. Son generalmente los mismos gobiernos los que integran y financian las diferentes organizaciones mencionadas anteriormente. Una coordinación de esfuerzos entre ellas sería fundamental para encontrar soluciones concretas a los problemas a los que se ven enfrentados.

Estoy convencido, que por más difíciles y complejos que puedan parecer a priori, estos problemas se pueden superar fácilmente, si existe la voluntad política de los gobiernos de solucionarlos.



¿Qué es el IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es un organismo especializado del Sistema Interamericano, cuyos fines son estimular, promover y apoyar los esfuerzos de sus Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

La presencia institucional en cada Estado Miembro le brinda la flexibilidad necesaria para movilizar recursos entre países y regiones, con el fin de estructurar y adaptar iniciativas de cooperación orientadas a abordar las prioridades nacionales y regionales, facilitar el flujo de la información y mejorar la difusión de las mejores prácticas.

El Instituto tiene su sede central en Costa Rica, representaciones en 34 países de las Américas y una Oficina para Europa, ubicada en Madrid. En su oficina en Washington, D.C., opera la Dirección de Relaciones con Socios Estratégicos.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

Teléfono: (506) 216-0222

Fax: (506) 216-0233

Apdo. Postal 55-2200 Coronado, Costa Rica

www.iica.int