

DIALOGO REGIONAL DE POLITICA
RED DE COMERCIO E INTEGRACION

NEGOCIACIONES AGRICOLAS EN LA OMC Y SUS VINCULOS CON EL ALCA

CARLOS PEREZ DEL CASTILLO

AGOSTO 2002

NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS EN LA OMC Y SUS VÍNCULOS CON EL ALCA

Carlos Pérez del Castillo¹

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 en el marco del Gatt, desde su creación, a través de siete rondas de negociaciones comerciales multilaterales. De esa manera, mientras se logró, en ese periodo, una liberalización muy importante de los aranceles para los productos industriales y de alta tecnología en la economía mundial, y se acordaron reglas y disciplinas con relación a su comercio internacional, paralelamente, se fue testigo de un recrudecimiento del proteccionismo en materia agrícola en los países industrializados y de la introducción de un arsenal de barreras y distorsiones de todo tipo en la producción y el comercio internacional en dicho sector.

La Ronda Uruguay, al adoptar el Acuerdo sobre la Agricultura, dio un paso positivo hacia una mejor integración de este sector en el 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 diez veces superior al de los productos industriales. Eran comunes los picos arancelarios de 200% y 300% ad valorem y persistía un escalonamiento arancelario que dificultaba el acceso de productos con mayor grado de elaboración.

El apoyo total a la producción en los países de la OCDE se mantuvo también en niveles impresionantes. En el año 2000 se estimaba dicha suma en 360 mil millones de dólares americanos. Cifra superior al total de las exportaciones de todos los países de América Latina y el Caribe y más de cuatro veces superior al total de los flujos de inversión extranjera directa que llegaba a la región.

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 -

¹ Embajador, Representante Permanente del Uruguay ante la ONU, OMC y otros organismos especializados con sede en Ginebra. Las opiniones vertidas en el presente trabajo son personales y no reflejan necesariamente las posiciones de su país.

fruto de nuevas negociaciones a partir de enero del 2000, en lo que se denominó “negociaciones mandatadas”.

Dichas negociaciones se reanudaron en la OMC en febrero del 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 con una cobertura y alcance más amplio que el de las negociaciones mandatadas., que cubriera los intereses de todas las partes y en particular de los países desarrollados proteccionistas en agricultura que, políticamente, necesitaban obtener logros en ciertos sectores de interés prioritario para ellos, para poder extender 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 el Programa de Desarrollo de Doha.

II - EL MANDATO DE DOHA

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

El balance general de este resultado en materia agrícola puede calificarse de positivo y satisfactorio para los países productores eficientes de productos agrícolas. 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.

PROCESO

En el marco del mandato emanado de la Declaración de Doha, a finales de marzo se realizó la primera Reunión Especial de negociación del Comité de Agricultura. Como Presidente de estas negociaciones se eligió a Stuart Harbison, Embajador de Hong Kong China, que tuvo un papel destacado en el proceso previo a la reunión ministerial de Doha como Presidente del Consejo General de la OMC durante 2001.

En la sesión de marzo, luego de una serie de reuniones y consultas informales que permitieron llegar a un acuerdo aceptable para todos los Miembros, fue aprobado el programa de trabajo y el calendario de reuniones hasta marzo de 2003. Las principales

diferencias planteadas entre los Miembros se referían al número de reuniones, la secuencia en que se tratarían los temas de negociación y las fechas de las reuniones.

El "Programa de trabajo marzo 2002-marzo 2003" acordado por los Miembros comprende la realización de siete reuniones formales de negociación en este período, de las cuales cuatro en 2002 (junio, principios de septiembre, finales de septiembre y noviembre) y tres en 2003 (enero, febrero y marzo). Estas reuniones formales son complementadas por una serie de reuniones informales y consultas plurilaterales, según se considere necesario, en las cuales podrá considerarse cualquiera de los temas de negociación, sin un orden predeterminado.

En relación con la secuencia, se ha convenido en que las discusiones formales sobre los tres "pilares" de la negociación, es decir, competencia de las exportaciones, ayuda interna y acceso a los mercados, se realicen de acuerdo al siguiente programa: competencia de las exportaciones: junio 2002; acceso a mercados: principios de septiembre 2002; apoyo interno: finales de septiembre 2002.

En la reunión formal del mes de noviembre se prevé volver a discutir los temas, o aquellos elementos de los mismos, que se considere requieran un debate más profundo. En conformidad con el mandato de la Declaración de Doha, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y, a su vez, se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales de los Miembros, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura, durante las negociaciones.

A mediados de diciembre 2002, el Presidente preparará y circulará un resumen de las discusiones y, sobre la base de las mismas, en febrero 2003 presentará un primer proyecto de documento sobre las modalidades para los compromisos. En la reunión prevista para marzo de 2003, se deberán establecer dichas modalidades, las que serán la base para la presentación de las listas de compromisos de los Miembros, en conformidad con lo establecido en el mandato de Doha.

A fin de facilitar los debates que se están llevando a cabo y de contribuir con la elaboración técnica de las posibles modalidades, el Presidente Harbison ha presentado un orden del día anotado, en forma de cuadro, con los elementos y parámetros en los que se considera deben centrarse las discusiones técnicas en cada uno de los tres pilares y sobre cuya base se están llevado a cabo actualmente los debates.

III - PRINCIPALES TEMAS Y POSICIONES CON RELACIÓN A LA NEGOCIACIÓN

A – COMPETENCIA DE LAS EXPORTACIONES

A efectos de la negociación este tema comprende cinco cuestiones que deben ser abordadas: subvenciones a la exportación; créditos a la exportación; ayuda alimentaria; empresas comerciales del Estado; y restricciones e impuestos a la exportación.

A continuación se hace un breve resumen de los principales elementos y problemas debatidos hasta la fecha con relación a estas negociaciones y de las posiciones esgrimidas por los Miembros.

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, reduce los ingresos de las explotaciones agrícolas de otros países exportadores, en particular países en desarrollo que, siendo productores eficientes, no tienen recursos financieros para competir con las Tesorerías de los países desarrollados, y causa daño a la producción interna de los países importadores de productos alimenticios con potencial agrícola .

Solo 25 de los actuales 144 Miembros de la OMC mantienen en sus Listas 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 otro tipos de apoyo distorsivo en los principales países proteccionistas. En el año 1999, de acuerdo a las notificaciones presentadas a la OMC, se estima que el nivel de subsidios fue de US 6.000 millones. Los principales países que utilizan este mecanismo son la UE (más del 90% del total), Noruega, Suiza, entre otros, y la mayor parte de las subvenciones se concentran en unas pocas categorías de productos. Una estimación realizada por ABARE (Australia), indica que la eliminación de las subvenciones a la exportación permitiría aumentar el ingreso global 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 es 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 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.

Las primeras discusiones sustanciales que se han llevado a cabo sobre este tema en el mes de junio de 2002, si bien no han sido verdaderas negociaciones, pueden considerarse útiles. Se ha registrado un nivel de participación muy alto, incluido los principales socios comerciales; se han aclarado las diversas posiciones e intereses de los Miembros sobre el tema así como las posibilidades de eventuales alianzas.

En términos generales se podría resumir la situación de la siguiente manera: Los países del Grupo Cairns apoyados por los Estados Unidos, China y la gran mayoría de países en desarrollo quieren la eliminación de los subsidios a las exportaciones lo más rápidamente posible. La propuesta del Grupo Cairns plantea su eliminación en tres años, con una reducción inicial del 50% seguida de dos reducciones anuales del 25%. China coincide en la eliminación en tres años. Estados Unidos propone la eliminación en cinco años, en reducciones anuales iguales. Si bien algunos países en desarrollo han planteado la introducción de una mayor flexibilidad para la concesión de subvenciones a la exportación en el marco del trato especial y diferenciado, un objetivo fundamental en estas negociaciones para todos ellos, que juzgan que el mandato de la declaración de Doha de “remoción progresiva” es claro y que no puede interpretarse de otra manera, es la eliminación de tales prácticas desleales.

Un segundo grupo de países encabezados por la Unión Europea considera que en esta etapa de la negociación no debería discutirse sobre si se eliminan o no las subvenciones a la exportación, sino sobre las reducciones porcentuales. Consideran que este tema está muy vinculado con el tratamiento que se le dé a otras formas de competencia de las exportaciones así como a lo que se acuerde finalmente en materia de apoyos internos a la agricultura. Claramente, su posición sería la de limitar el alcance de las negociaciones únicamente a reducciones de los subsidios, posiblemente del tipo de las registradas durante la Ronda Uruguay en este tema. Noruega, algunos países de Europa Oriental y Corea favorecerían un enfoque de esta naturaleza. Japón se manifestó a favor de disciplinas adicionales sobre el valor unitario de los subsidios a las exportaciones. Asimismo señaló que la seguridad alimentaria debe considerarse como una preocupación no comercial relevante en este tema. Suiza presentó una propuesta de “modulación”, que permitiría mayores reducciones en algunos productos y menores en otros.

Los subsidios a las exportaciones son perjudiciales tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. Por otro lado, son muy pocos los países en desarrollo que disponen de presupuestos suficientes como para poder otorgar subsidios a las exportaciones agrícolas. De ahí que no se vislumbre establecer en estas negociaciones disposiciones muy concretas sobre trato especial y diferenciado para países en desarrollo con relación a este tema, otra que un calendario para la eliminación de los mismos más largo que para los países desarrollados. Tampoco queda claro que tipo de preocupación no comercial podría

tenerse en cuenta en las negociaciones tendientes a la eliminación de subsidios a las exportaciones.

2) – Créditos a la exportación:

Bajo éste 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 reciban apoyo oficial. No se trata de eliminar los créditos a las exportaciones del comercio agrícola internacional, sino que disciplinar aquellos que tengan apoyo oficial, de manera tal de eliminar 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, utilizan 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 éste tipo de subvención. Estados Unidos es el país que más ha incurrido en estas prácticas, 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.

Las discusiones de junio en la OMC, también fueron muy útiles y positivas para aclarar la dimensión y alcance de las futuras negociaciones sobre este tema.

Básicamente surgieron dos enfoques diferentes para abordar esta cuestión:

- (i) Al igual que en el caso de las subvenciones a la exportación, el establecimiento de límites máximos que serían reducidos o eliminados en plazos a ser acordados.
- (ii) El establecimiento de reglas vinculantes en la OMC con relación a este tema, para evitar la elusión de los subsidios a las exportaciones.

Existe acuerdo en que todas las formas de subsidios a las exportaciones deben tener un tratamiento similar. Sin embargo, deben resaltarse las implicancias para la negociación de los dos enfoques mencionados. El primer enfoque exigiría la identificación previa de los elementos de subsidio en los créditos a las exportaciones. Esto significa acordar bases, metodología para los cálculos y establecer niveles de los volúmenes de exportaciones objeto de estos créditos subsidiados y de los presupuestos utilizados. Luego debería acordarse los niveles de reducción o eliminación de los mismos y los plazos pertinentes. Esta compleja tarea, al parecer de muchos países, asumiría mucho tiempo y trabajo innecesario.

El segundo enfoque parte de la base que el objetivo es la eliminación de cualquier forma de subsidio. A tales efectos, un enfoque normativo permitiría definir rápidamente reglas sobre lo que está permitido con relación a los créditos a la exportación y lo que representa un subsidio encubierto, que debería ser eliminado, al igual que los subsidios a las

exportaciones. Si bien en este segundo enfoque se podría considerar un breve periodo de transición hasta la instrumentación plena de las normas acordadas, sería mejor que una vez definidas las disciplinas, éstas entren en vigor el primer día de aplicación de los nuevos compromisos.

La Unión Europea, Noruega, Japón y otros países de Europa Oriental, están a favor del primer enfoque, ya que eso, según ellos, permitiría un tratamiento similar en las negociaciones de los créditos a las exportaciones con los subsidios a las exportaciones. Asimismo la aceptación de este enfoque disminuiría la posibilidad de una rápida eliminación de los subsidios a las exportaciones.

Los países del Grupo Cairns, India, China y algunos otros países en desarrollo prefieren el segundo enfoque basado en disciplinas y normas. Estados Unidos, si bien reconoce que se requieren disciplinas más estrictas con relación a los créditos a las exportaciones, ha mantenido una posición ambigua con relación a las mismas.

En cuanto a trato especial y diferenciado, un número de países en desarrollo manifestaron que hay que tener en cuenta los intereses de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos, ya que las disciplinas podrían afectar el costo de sus importaciones.

La intención de las disciplinas sería asegurar que los créditos a las exportaciones reflejaran prácticas de mercado, evitando cualquier tipo de subsidio. Podrían incorporar términos y condiciones como: plazo máximo de reembolso de los créditos a la exportación (tanto de capital como de intereses); pagos en efectivo; tasa de interés mínima; participación en el riesgo, 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 emergencia o verdadera necesidad, que es reconocido por todos. Se trata más bien, de distinguir la ayuda genuina, del uso de este instrumento para la colocación de excedentes, práctica común actualmente que ha desplazado de muchos mercados a sus abastecedores tradicionales.

El objetivo sería el de 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 se destacan: 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. 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 de este 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 monopolístico 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 utilizará para eludir compromisos en materia de subvenciones a la exportación.

En este campo, los Estados Unidos y la Unión Europea abogan por la eliminación de los privilegios especiales de tales empresas y por el fortalecimiento de las disciplinas y de las notificaciones de sus operaciones y actividades en el marco de la OMC. Australia y Canadá por su lado, defienden la existencia de estas empresas que a su criterio no subvencionan exportaciones y porque argumentan que son necesarias para contrarrestar el dominio del mercado agrícola internacional que ejercen algunas grandes empresas del sector privado.

Varios países en desarrollo señalaron que estas empresas podían desempeñar una función positiva en sus países, contribuyendo a estabilizar los precios y la producción y ayudando a los pequeños exportadores a desarrollar oportunidades de exportación.

5) –Restricciones e impuestos a la exportación

La eliminación de las prohibiciones y restricciones a las exportaciones ha sido planteado por Japón, desde el inicio de las negociaciones, como un tema central para compensar el desequilibrio entre países exportadores e importadores y para hacer frente a problemas de seguridad alimentaria. El acceso a los mercados debe estar acompañado de medidas que aseguren el acceso a los abastecimientos y dichas restricciones son un obstáculo importante en esa dirección.

Según varios países en desarrollo esas medidas se han establecido para contrarrestar el escalonamiento arancelario en los países industrializados, que dificulta o impide el acceso de productos procesados. La imposición de un impuesto a la materia prima actúa como un incentivo para las industrias procesadoras en dichos países, lo que fortalece la estrategia de vender productos con mayor valor agregado. Otros manifestaron que los países en desarrollo deberían poder establecer restricciones o impuestos en determinadas situaciones de urgencia. Argentina ha manifestado que los impuestos a la exportación no constituyen prohibiciones o restricciones a las exportaciones y que no deberían formar parte de las negociaciones.

B - ACCESO A LOS MERCADOS

El objetivo central de estas negociaciones es el de lograr 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,

cuatro asuntos fundamentales: aranceles; contingentes arancelarios; administración de los contingentes arancelarios y medidas de salvaguardia especial.

Hasta la fecha no se ha producido una sesión extraordinaria del Comité de Agricultura para tratar este segundo pilar de la negociación que es el acceso a los mercados. La misma está prevista para la primera semana de septiembre. Sin embargo, se ha realizado un primer intercambio de opiniones entre los Miembros en una reunión intersesional a fines de julio pasado, que puede considerarse de utilidad, y que ha demostrado que éste será un pilar crítico de las negociaciones agrícolas. A continuación, se hace un resumen de los principales aspectos técnicos y problemas que deberán ser abordados, así como una breve reseña de las posiciones defendidas por los principales actores en esta negociación.

1) – Aranceles.

Bajo éste acápite hay que considerar una serie de asuntos. Primero, la estructura de los aranceles: si son ad valorem, específicos o mixtos y como se los va a tratar. Segundo, si se va a negociar a partir de los aranceles consolidados en la OMC o los actualmente aplicados por los Miembros. Tercero, si se va a utilizar una metodología de reducción de los aranceles a través de una fórmula - y que tipo de fórmula - o de otro mecanismo como podría ser un sistema de peticiones y ofertas o iniciativas sectoriales de tipo 0x0, o una combinación de estos procedimientos. Cuarto, asegurarse que cualquier enfoque abarque plenamente la reducción de los picos arancelarios y la progresividad o escalonamiento arancelario, imperiosa necesidad a la luz de los resultados asimétricos de la Ronda Uruguay.

Existen variadas posiciones con relación a todos estos temas. Simplificando, se podría decir que no hay acuerdo a que en estas negociaciones se llegue solamente a consolidaciones de aranceles “ad valorem”, eliminando otro tipo de aranceles. En general, y salvo alguna excepción importante, como la de EEUU, se acepta que la base para las reducciones deben ser los aranceles consolidados. Con relación a la metodología, la gran mayoría está a favor de la utilización de una fórmula para la reducción de aranceles. Mientras la Unión Europea, Japón, Suiza, Polonia, Hungría y otros, manifestaron que las futuras reducciones arancelarias deberían continuar basándose sobre la fórmula de la Ronda Uruguay (reducciones lineales con un mínimo por línea), los países del Grupo Cairns y muchos países en desarrollo favorecen otro tipo de fórmula (“formula suiza” o un “cocktail” de varias formulas), ya que la formula de la Ronda Uruguay no es la adecuada para tratar los problemas de las crestas y el escalonamiento arancelario. La propuesta más concreta fue hecha por los EEUU, que propuso la utilización de la fórmula suiza, con un coeficiente tal que al final de un periodo de instrumentación de cinco años, ningún arancel esté por encima de 25%. El nivel de ambición de dicha propuesta fue bienvenido por muchos Miembros. Algunos países en desarrollo, beneficiarios de preferencias arancelarias en determinados mercados, abogaron por el mantenimiento de éstos márgenes de preferencia en cualquier metodología general que se acuerde para una reducción arancelaria. Asimismo se propusieron un numero de sugerencias con relación al trato especial y diferenciado para países en desarrollo incluyendo formulas diferentes de reducción arancelaria, plazos más largos para la instrumentación de las disposiciones acordadas y reducciones menores que las de los países desarrollados.

La Unión Europea planteó que el tema de las indicaciones geográficas debía ser tratado en relación con el acceso a los mercados. Varias delegaciones refutaron esta propuesta expresando que dicho tema no corresponde a estas negociaciones y que el mismo está siendo objeto de discusión en el Consejo de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

2) – Contingentes Arancelarios.

El objetivo de largo plazo en materia de acceso a mercado es llegar a un régimen de protección exclusivamente arancelario con la eliminación progresiva de los contingentes arancelarios. Sin embargo, en el corto y mediano plazo se hace indispensable para acceder efectivamente a los mercados, complementar las reducciones arancelarias generales con un aumento significativo de dichos contingentes. Esta será pues una tarea importante que habrá que definir en estas negociaciones.

El aumento de los contingentes arancelarios puede basarse en un cierto porcentaje anual sobre los niveles consolidados en la Ronda Uruguay o en algún otro indicador, como podría ser la determinación de un cierto nivel del consumo actual del producto, o un aumento por un porcentaje del consumo. Estos aumentos deben ser acordados individualmente por producto y no por grupo de productos. Se podrían eliminar los aranceles dentro de estos contingentes o aplicarles las mismas reducciones acordadas en la formula general para los aranceles fuera de estas cuotas. Los EEUU plantearon que el aumento de los contingentes arancelarios debería ser de 20% en los próximos cinco años, cifra que fue considerada modesta por los países del Grupo Cairns.

El trato especial y diferenciado para países en desarrollo y la situación de los países que recién han adherido a la OMC fue objeto de varias propuestas.

3) – Administración de los contingentes arancelarios

Existe un acuerdo en la necesidad de que en estas negociaciones se introduzcan 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.

Hasta la fecha se han utilizado una variedad de métodos para la administración de las cuotas (subasta; “first come, first served”; flujos tradicionales, etc), y todos tienen sus ventajas y desventajas. Se ha comprobado que el método de administración no está directamente relacionado con el porcentaje de uso de dichas cuotas. A su vez, el hecho de que las cuotas se utilicen en su totalidad no significa que estén correctamente administradas. Por todo ello, se debería ser flexible sobre el método a utilizar siempre y cuando se cumplan principios y reglas que deberían acordarse en estas negociaciones, y que deberían garantizar que todos los abastecedores compitan en condiciones similares.

A tales efectos se ha propuesto que las reglas deberían prohibir aspectos tales como:

- el establecimiento de especificaciones de uso final limitantes de las importaciones;
- la fijación de prescripciones en materia de contenido nacional u otros criterios sobre compras internas,
- la distribución de licencias a través de grupos de productores nacionales,
- el establecimiento de sistemas de licencias de contrapartida;
- la distribución mediante subasta o cobro de un canon;
- la asignación de cantidades comercialmente inviables;
- la asignación de contingentes arancelarios a países no miembros de la OMC.

También se adelantaron una serie de propuestas para que los contingentes arancelarios sean utilizados plenamente, a través de una reasignación de licencias no utilizadas a otros importadores, incluido nuevos participantes.

Un número de países incluyendo, la Unión Europea, Hungría y Canadá señalaron que la asignación de los nuevos aumentos de contingentes que se negocien en esta Ronda, deberían ser sobre una base “NMF”, es decir no ser asignados a países.

4) – Salvaguardia Especial

La salvaguardia especial reflejada 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 habilita 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 en los precios, sin la necesidad de probar daño. Muchos países consideran que al haberse culminado el periodo de instrumentación de los compromisos acordados durante dicha Ronda, estas medidas deberían ser eliminadas. Otros, y en particular los países desarrollados proteccionistas de su agricultura, proponen continuar con este mecanismo y argumentan que el proceso de reforma continúa y que esta nueva ronda de negociaciones es una prueba de ello.

El Grupo Cairns ha propuesto que la salvaguardia especial sea eliminada para los países desarrollados, pero mantenida para los países en desarrollo como un instrumento adicional de protección.

Argentina propuso el establecimiento de un mecanismo de derechos compensatorios, que podría ser aplicado por los países en desarrollo a las importaciones provenientes de países desarrollados que subsidian su agricultura.

C – AYUDA INTERNA

Las disciplinas que regulan la ayuda interna, acordadas en la Ronda Uruguay, establecían 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 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 quedaron sujetos 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 ha vuelto a alcanzar 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 productores de otros países productores eficientes, en particular la de países en desarrollo, y distorsiona gravemente al comercio agrícola mundial.

Si bien sería utópico pensar que las negociaciones van a terminar con todos los tipos de ayuda a la producción agrícola en los países desarrollados, el objetivo de las mismas es obtener reducciones importantes de la ayuda interna en general, y en particular, la eliminación de aquellas formas de ayuda con efectos de distorsión del comercio y la producción.

Hasta la fecha no se ha discutido el tema de este tercer pilar de la negociación, que es la ayuda interna, en el marco de las negociaciones agrícolas de la OMC. Está prevista una reunión especial para abordarlo en la semana del 23 al 27 de septiembre 2002.

Por su naturaleza y alcance éste será seguramente el tema más complejo de la negociación. En la consideración del mismo serán muchos los aspectos técnicos y problemas de diversa índole que deberán ser abordados, sin hablar de los elementos políticos, sociales y culturales que deberán ser tenidos en cuenta para llegar a una solución aceptable para todas las partes. Por ello, nos limitaremos a continuación a resumir, a grandes rasgos, las posiciones o propuestas que ya se han adelantado sobre el tema por los principales actores involucrados en estas negociaciones agrícolas.

El Grupo Cairns ha propuesto que a través de una fórmula a ser acordada, se negocien importantes reducciones de las ayudas internas tanto de la caja ámbar como de la azul, con miras a eliminar esa ayuda, que es la que distorsiona la producción y el comercio agrícola mundial. El plazo de reducción también sería objeto de negociación. La fórmula incluiría una reducción inicial importante durante el primer año del período de instrumentación. (i.e 50 %). Los compromisos se harían con respecto a todos los productos agropecuarios y no por categoría de productos. Asimismo plantea la necesidad de volver a examinar los criterios básicos y categoría de medidas relativos a la caja verde enunciados en los párrafos 1 al 13 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura, ya que se considera que algunas de esas medidas distorsionan la producción y el comercio y deberían ser objeto de compromisos de reducción. También reconoce la importancia de incorporar disposiciones concretas en materia de trato especial y diferenciado en la esfera de la ayuda interna a fin de prestar asistencia a los países en desarrollo, incluidos los menos adelantados y los países importadores netos de alimentos. Esas disposiciones deberían permitir que dichos países atiendan sus necesidades legítimas, 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.

La propuesta de los Estados Unidos va en la misma dirección que la del Grupo Cairns, aunque puede considerarse más concreta y quizás más ambiciosa en cuanto a sus objetivos. Propone reducir la ayuda interna a dos categorías: la con efectos nulos o mínimos de distorsión (caja verde) que quedaría eximida de compromisos de reducción; y la ayuda que distorsiona la producción y el comercio (cajas ámbar y azul) que serían objeto de compromisos de reducción. La variante con las categorías acordadas en la Ronda Uruguay sería la eliminación de la caja azul, o mejor dicho, que los pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción se incorporarían ahora al cálculo de la MGA o caja ámbar y serían también sujetos a reducciones. Asimismo, propone poner un límite de un 5 % del valor total de la producción agrícola de cada país, como el monto máximo de ayuda interna que se podrá otorgar bajo caja ámbar, y al cual se debería llegar en un plazo de cinco años.

Esto significa que en el caso de los EEUU la fórmula propuesta reduciría la ayuda interna de caja ámbar, de los US 19 mil millones autorizados por los acuerdos de la Ronda Uruguay, a US 9.5 mil millones al final del periodo de instrumentación de los acuerdos (sobre la base de un valor de la producción agrícola de ese país estimado en US 200 mil millones). En el caso de la Unión Europea la fórmula reduciría del nivel autorizado de US 60 mil millones a US 10.5 mil millones (sobre la base de un valor de la producción agrícola de 220 mil millones).

Los EEUU propone que con relación al trato especial y diferenciado se deberían eximir de los límites de las reducciones a programas específicos de países en desarrollo orientados a la agricultura de subsistencia o desarrollo rural.

La Unión Europea no ha presentado una propuesta formal de negociación. Sin embargo ha adelantado que los conceptos de caja azul y verde, así como las reglas generales y disciplinas acordadas en la Ronda Uruguay con relación a la ayuda interna deberían ser mantenidos en estas negociaciones. Están dispuestos a negociar reducciones adicionales en las medidas de caja ámbar, incluyendo una reducción de los niveles “de minimis” para países desarrollados. Proponen la ampliación de la categoría de medidas relativas a la caja verde para incorporar aspectos tales como: la protección del medio ambiente, la sustentabilidad de áreas rurales, el alivio de la pobreza, la seguridad alimentaria y el bienestar animal. Asimismo apoyan que ciertas medidas de ayuda interna en los países en desarrollo orientadas a la seguridad alimentaria o el desarrollo rural queden eximidas de compromisos de reducción. Japón, Noruega, Corea y Suiza, así como los países de Europa oriental apoyan en general este enfoque. Suiza ha insistido que le sería difícil negociar reducciones antes de conocer como se van a tomar en cuenta las preocupaciones no comerciales. En el mismo sentido, Japón y Corea han hablado de la necesidad de preservar las políticas nacionales con relación a ciertos productos, dentro del concepto de la multifuncionalidad de la agricultura.

Un número importante de países en desarrollo abogaron por la creación de una nueva caja, denominada “caja del desarrollo”, que eximiría de reducciones a medidas de ayuda interna orientadas, entre otras, a la producción de productos alimenticios básicos ; a mantener el

empleo en las zonas rurales pobres y al mejoramiento de la capacidad productiva y competitividad de ciertos sectores .

Sin duda, será sobretudo en este pilar de la negociación, donde deberán incorporarse a las modalidades a ser negociadas las preocupaciones no comerciales que han sido adelantadas por los Miembros, tanto de países en desarrollo como de por lo menos algunos países desarrollados.

IV – OTROS TEMAS RELACIONADOS A LA AGRICULTURA

A partir del año 2000, en el transcurso de las etapas de la negociación agrícola anteriores a la iniciada en marzo de este año en el marco del Mandato de Doha, algunos Miembros presentaron propuestas de negociación que reflejan las llamadas «preocupaciones no comerciales» de estos países en relación con ciertos temas. Estos incluyen, entre otras, cuestiones relativas a las indicaciones geográficas, la inocuidad alimentaria, el medio ambiente, la información al consumidor, el etiquetado de productos agrícolas, el bienestar de los animales, el desarrollo rural, etc. Si bien resulta claro del mandato de Doha que las «preocupaciones no comerciales» serán tenidas en cuenta durante las negociaciones, en los términos que establece el Acuerdo sobre la Agricultura, también es evidente que la mayoría de estas cuestiones no pertenece al ámbito de las negociaciones agrícolas y que, en el mejor de los casos, se refieren a otros foros o acuerdos dentro de la OMC (por ejemplo, el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio o el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio).

Independientemente de la propia sustancia de algunas de dichas propuestas, las actuales negociaciones agrícolas no pueden ser el ámbito para reabrir, modificar o enmendar otros acuerdos comerciales multilaterales.. Algunos de los principales países proteccionistas en materia agrícola que han presentado propuestas sobre estas cuestiones han expresado que, si bien no tienen como objetivo negociar en forma directa varios de estos temas en las actuales negociaciones sobre agricultura, su flexibilidad para presentar ofertas de negociación en esta área está directamente vinculada a avances y definiciones que se obtengan en otros ámbitos y foros de la OMC (esto es, normas sobre etiquetado en el Comité OTC, indicaciones geográficas en el Consejo de los ADPIC, disposiciones adicionales sobre el «enfoque precautorio» en el Acuerdo sobre MSFS, etc). Cabe señalar que en la mayoría de estas cuestiones no existen mandatos para su negociación, con lo cual, en muchos casos, se está pretendiendo reabrir, a través de las negociaciones agrícolas, acuerdos en otros ámbitos de la OMC

Estas propuestas, que en general no han recibido apoyo más allá de un grupo reducido de Miembros (principalmente UE, Japón, países del este europeo, Suiza, Noruega), llevan implícita la posibilidad de ser utilizadas como herramientas proteccionistas, limitando o dificultando las posibilidades de acceso a los mercados para los productos agrícolas mediante disposiciones o normas técnicas, sanitarias y ambientales. La posición del Grupo Cairns, de los EE.UU y de la amplia mayoría de los países en desarrollo ha sido y es de

rechazo a las mismas y del intento de vincularlas con las actuales negociaciones sobre agricultura.

Otro tema que tampoco figura en la Declaración de Doha pero que ha sido mencionado en diversas oportunidades, sobretudo por los Estados Unidos, concierne la comercialización de organismos genéticamente modificados. El mercado mundial de éstos productos actualmente está valuado en tres mil millones de dólares, pero estimaciones de la OMC consideran que para el 2010 será de veinticinco mil millones.

La Unión Europea y Japón, entre otros, exigen un etiquetado especial para el ingreso de estos productos, con el argumento de proteger e informar a los consumidores, lo que es considerado un obstáculo innecesario al comercio en el marco de las disposiciones de la OMC y un factor de discriminación por los países que los producen. Los mismos también plantean el enorme costo que esto ocasiona a las empresas procesadoras de alimentos que deban cumplir con estos requisitos, sin que se hayan adelantado razones científicas válidas que demostraran los potenciales peligros derivados del consumo de dichos alimentos. Los Estados Unidos han manifestado su interés de negociar sobre la materia en estas negociaciones.

V – ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS VÍNCULOS ENTRE LAS NEGOCIACIONES DE LA OMC Y LAS DEL ALCA

Las negociaciones para la conformación del ALCA se están llevando a cabo simultáneamente a las actuales negociaciones que tienen lugar en la OMC. Asimismo los temas que se negocian son prácticamente los mismos y la culminación de ambas negociaciones está previsto para el mismo año. Si bien los objetivos de dichas negociaciones son diferentes, ambos apuntan a una liberalización del comercio. Existen diversas opiniones, recogidas en la literatura económica, sobre las diferentes alternativas y prioridades que los países de América Latina deberían asignar a cada uno de estos ámbitos de negociación. Lo que parecería claro es que estos procesos no pueden verse como alternativos y que podrían resultar complementarios. La pregunta que surge es: ¿Cuál es la interrelación entre ambas negociaciones? En que medida sus objetivos y resultados se vinculan entre sí?

Un elemento principal a tener en cuenta es que, sin perjuicio de las disciplinas o acuerdos adicionales (a veces llamados “OMC-plus”) que se convengan entre los países participantes del ALCA, tanto las actuales normas de la OMC, como las que surjan de las actuales negociaciones deben ser incorporadas a las negociaciones del ALCA y a sus resultados como base del futuro Acuerdo.

Otro aspecto fundamental es que ambas negociaciones se basan en el principio del “todo único”, (*single undertaking*), es decir que los resultados finales de la negociación serán acordados en función de los resultados obtenidos en cada área de la negociación, como un paquete global. En la medida en que en el ámbito del ALCA, se diga que, por su carácter multilateral, algunos temas de gran interés para algunos países tengan que ser negociados en la OMC, esto traerá seguramente consecuencias para el tratamiento de otros temas que

sean de interés para otros. El resultado podría ser una pérdida de dinamismo o enlentecimiento de dichas negociaciones. Un ejemplo ilustrativo de esta situación es el tratamiento de la agricultura.

En las negociaciones del ALCA, Estados Unidos ha adelantado - a nuestro criterio acertadamente- que en el caso de la agricultura, y en particular en lo que concierne a las subvenciones, debería negociarse en el ámbito de la OMC, ya que es un tema de carácter multilateral, cuya solución no se presta a negociaciones bilaterales o regionales. Al mismo tiempo han sugerido seguir avanzando en las negociaciones del ALCA en una serie de temas, tales como: productos industriales, servicios, inversiones, propiedad intelectual, competencia u otros de particular interés para ellos. Frente a esta situación, existen muy buenas razones para que los países afectados por esta decisión decidan que dichos temas también sean derivados al ámbito multilateral. Al final de la negociación de la OMC, se podría ver si los resultados obtenidos constituyen un piso, sobre el cual se puede seguir avanzando en el ámbito del ALCA, o si constituyen, de hecho, un techo, sobre el cual no se pueden hacer concesiones adicionales. En función de esa realidad es que se definiría la dimensión y alcance de lo que finalmente sería el paquete a negociarse en ALCA.

En materia agrícola, el ALCA debería tener su propio “valor agregado”, más allá de los compromisos que se deriven del ámbito multilateral como resultado de las negociaciones en la OMC, de manera que permita profundizar y ampliar las oportunidades para los países del Acuerdo.

Los tres “pilares” que se están discutiendo en las negociaciones multilaterales en la OMC están también presentes en la agenda de negociaciones del ALCA.

En materia de acceso a mercados, se ha establecido como uno de los objetivos centrales del ALCA, entre otros, la progresiva eliminación de los aranceles y otras medidas no arancelarias que restringen el comercio entre los países de la región con la finalidad de establecer un área de libre comercio hemisférica. En las negociaciones OMC, no se habla de eliminación sino de reducciones. Posiblemente, de lograrse la meta de eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias en el ALCA, ello pudiera tener un efecto positivo en las negociaciones multilaterales para presionar hacia una mayor liberalización del comercio.

En subvenciones a la exportación, el objetivo que se ha propuesto en el ALCA es crear un hemisferio libre de subvenciones. El mandato de Doha va en la misma dirección, llamando a eliminar las subvenciones a la exportación de manera progresiva. Los resultados que se obtengan en el corto plazo en el ALCA están directamente vinculados a los acuerdos que se logren en el ámbito multilateral para hacerlos viables. Si bien puede alcanzarse un acuerdo básico para eliminar las subvenciones en el hemisferio, aún debería acordarse el tratamiento a dar a las exportaciones subvencionadas originarias de otras regiones. Sin duda, un acuerdo para la rápida eliminación de subvenciones a la exportación en la OMC facilitaría el logro de este objetivo en el ALCA.

En relación con la ayuda interna, el único foro donde parecería posible llegar en estos momentos a acuerdos efectivos es en la OMC. Resulta difícil imaginar que pueda

alcanzarse un acuerdo en el hemisferio para imponer a las partes nuevas disciplinas en materia de apoyos internos si eso no ocurre antes en el campo multilateral. No resultaría creíble pensar que, por ejemplo, EE.UU. aceptara negociar, sólo con otros países de la región, limitaciones a la ayuda interna que concede, para quedar sujeto a restricciones que no se aplicarán, por ejemplo, a la UE o Japón. Parecería claro que las concesiones que EEUU o Canadá, por citar a dos actores principales, pudieran hacer en el campo de las subvenciones, se harían en el marco de negociaciones con otros países fuera de la región, y no dentro de ella. En este campo, por lo tanto, es indispensable el éxito de las negociaciones en la OMC para lograr un efecto positivo en las negociaciones ALCA.

Parece claro que la agricultura es un elemento central de las negociaciones en el ALCA y, para muchos países, un elemento decisivo a la hora de evaluar sus resultados. Resulta evidente que existen vínculos muy estrechos entre lo que se avance en las negociaciones multilaterales y lo que pueda lograrse en el ALCA y que, a su vez, hay una fuerte interrelación entre todos los pilares que son objeto de negociación.

Así, el objetivo de llegar a un acuerdo en el hemisferio sobre apertura total de los mercados está vinculado a la reducción/eliminación de las subvenciones que hoy conceden varios países de la región. Un acuerdo de libre comercio debe establecer condiciones adecuadas para que los agentes económicos puedan competir de manera leal entre sí, en base a sus ventajas comparativas y su eficiencia relativa, y no con las Tesorerías de los países que conceden enormes y cuantiosos subsidios a sus productores. Sin embargo, no parecería que hoy estén dadas las condiciones para llegar a acuerdos a nivel hemisférico para la reducción de la ayuda interna que otorgan los países, sino que estos temas serán tratados en la OMC. Por lo tanto, nuestra impresión es que los adelantos en el ALCA, incluso en materia de eliminación de las barreras de acceso a los mercados, más allá del objetivo final que se pretende alcanzar, dependen de forma muy estrecha de los progresos que se logren en las negociaciones OMC, en particular respecto a la reducción/eliminación de las subvenciones. Los compromisos para la limitación/eliminación de los subsidios otorgados por algunos países de la región es un tema relevante para el avance de las negociaciones regionales; sin embargo, parece claro que las negociaciones de esas reducciones solo podrán llevarse a cabo en el ámbito multilateral. En todo caso, existen fuertes dudas de que se puedan lograr resultados en el ALCA antes de tener claro el rumbo de las negociaciones agrícolas multilaterales y sus resultados.

La conclusión de lo anterior es que las negociaciones que se llevan a cabo en Ginebra en el sector agrícola serán, durante los próximos meses, el punto de referencia sobre el que luego se podrá avanzar en el ALCA. En ambas negociaciones, el trato especial y diferenciado debe tener un lugar central para el logro de acuerdos aceptables para todas las partes.

Finalmente, en cuanto a las medidas sanitarias y fitosanitarias. Este tema no forma parte de la agenda de negociaciones de la OMC y existe una fuerte oposición por parte de los países de la región, ante propuestas o sugerencias de algunos países europeos, a que el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC sea reabierto. Las futuras disciplinas del ALCA pueden contribuir a una mejor y más efectiva aplicación del Acuerdo en la región, mediante medidas que faciliten el comercio y la eliminación de trabas y obstáculos a las exportaciones e importaciones de productos agrícolas.

ANEXO

Niveles de apoyo a la agricultura (en millones de dólares de los EE.UU.)

	<u>EE.UU.</u> (1998)	<u>U.E.</u> (1998/99)	<u>Japón</u> (1999)	<u>Suiza</u> (1998)	<u>Noruega</u> (1999)	<u>Canadá</u> (1998)	<u>Corea</u> (1999)
<u>MGA ("Caja Ambar")</u>							
(Nivel de compromiso)	(20.696)	(78.433)	(37.103)	(3.180)	(1.529)	(3.137)	(1.577)
Nivel utilizado	10.392	51.043	6.705	2.258	1.383	532	1.305
<u>"Caja Verde"</u>	49.824	20.958	24.081	2.190	548	876	4.590
<u>"Caja Azul"</u>	0	22.418	831	0	984	0	0
<u>De mínimos</u>	4.750	414	292	0	0	733	409
<u>Total apoyo interno</u>	64.966	94.834	31.909	4.448	2.915	2.140	6.356
<u>Total Subvenciones a la exportación</u>	147	5.588 ^(a)	0	292	128	0	12

(a) Datos para 1999/00, correspondiente a 5,6 miles de millones de ECUS. El monto notificado para el período 2000/01 es de 2,8 miles de millones de ECUS.

Fuente: Elaboración propia del autor, basándose en datos de la OMC