

**EL COMERCIO DE PRODUCTOS  
AGRÍCOLAS EN LA ORGANIZACIÓN  
MUNDIAL DEL COMERCIO  
(OMC)**



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR

*Ec. Marcelo Esteban Gerona Morales*

**EL COMERCIO DE PRODUCTOS  
AGRÍCOLAS EN LA ORGANIZACIÓN  
MUNDIAL DEL COMERCIO  
(OMC)**

**Abya-Yala  
2005**

**El comercio de productos agrícolas en la Organización Mundial del Comercio (OMC)**  
*Marcelo Esteban Gerona Morales*

1a. edición            Editorial Abya-Yala  
Av. 12 de octubre 14-30 y Wilson  
Casilla 17-12-719  
Telef: 2506-251 / 2506-247  
Fax: (593 2) 2506-255 / 2506-267  
E-mail: editorial@abyayala.org  
diagramacion@abyayala.org  
[http://: www.abyayala.org](http://www.abyayala.org)  
Quito-Ecuador

FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria  
Telf.: (593-2) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[http://: www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)  
Quito-Ecuador

Diseño y  
Diagramación:    Editorial Abya-Yala  
Quito-Ecuador

ISBN Abya-Yala:    9978-22-516-1

ISBN FLACSO:      9978-67-098-X

Impresión:        Producciones Digitales Abya - Yala  
Quito-Ecuador

Impreso en Quito Ecuador, mayo 2005

Tesis presentada como opción al título de Magíster en Ciencias Sociales - Opción Relaciones  
Internacionales - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FLACSO-Sede Ecuador, marzo 2005.

*Autor:* Marcelo Esteban Gerona Morales

*Tutor:* Rubén Flores.

El presente trabajo es responsabilidad exclusiva del autor  
y no representa la posición oficial de ningún Gobierno u organismo.

A mi señora Silvana

A mis padres



# ÍNDICE

Introducción.....	9
-------------------	---

## CAPÍTULO I ASPECTOS TEÓRICOS

La intervención gubernamental en la teoría del comercio internacional.....	15
El realismo en la teoría de las relaciones internacionales.....	24
Más allá de la teoría realista.....	26

## CAPÍTULO II PERSPECTIVA MUNDIAL DEL COMERCIO AGRÍCOLA

Agricultura y políticas distorsionantes: magnitudes.....	29
Los países en desarrollo y sus intereses comerciales.....	34
Los mayores poderes y sus políticas agrícolas.....	44
Los grupos de actores.....	51

## CAPÍTULO III LA AGRICULTURA EN EL GATT Y LA OMC

El origen del Acuerdo sobre Agricultura: “Blair House”.....	56
Principios que rigen las negociaciones.....	58
Los compromisos de la Ronda Uruguay.....	59
Las dificultades de implementación del Acuerdo sobre Agricultura.....	64

## CAPÍTULO IV LA AGENDA DE DOHA

La Agenda de Trabajo de Doha.....	81
El fracaso de Cancún.....	81
Conexiones con otros procesos de negociación: el ALCA.....	94
Del fracaso de Cancún al documento de julio de 2004.....	96
Conclusiones y recomendaciones.....	109
Bibliografía.....	119

Anexo 1: Textos de negociación de la Ronda de Doha .....	128
Anexo 2: Acuerdo sobre Agricultura (artículos seleccionados).....	141
Notas .....	153



# INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Las reglas del comercio internacional se han desarrollado a través de muy complejas negociaciones desde 1947, año en que nace el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), paralelamente a los esfuerzos por instaurar regímenes internacionales que aseguraran la paz y seguridad internacionales, entre los cuales se destaca como principal referente el régimen de la Organización de las Naciones Unidas. No obstante, el proceso de creación de reglas multilaterales claras, que tiendan al bienestar general, es obstaculizado por el predominio de los intereses nacionales contrapuestos en la conducta de los Estados, tal cual predice el realismo en la teoría de las relaciones internacionales.

El comercio de mercancías agrícolas dentro de las reglas del comercio internacional ha sido probablemente una de las actividades más contenciosas y difíciles de liberalizar, por lo cual no es extraño que haya sido relegado a lo largo de las ocho rondas de negociación que se sucedieron desde 1947, y que recién en la Ronda Uruguay del GATT (1986 - 1994), se hayan podido establecer algunas disciplinas contenidas en el denominado Acuerdo sobre Agricultura. Sin embargo, estas disciplinas parecen haber sido negociadas entre los grandes poderes de forma que los compromisos negociados fueron más compatibles con sus propias restricciones políticas internas, que orientadas a la necesidad de mejorar los ingresos de las economías más dependientes de la agricultura.

La teoría del comercio internacional, desde los primeros trabajos de David Ricardo sobre las ventajas comparativas, destaca las ganancias en bienestar económico que se obtienen con la eliminación de todos los obstáculos arancelarios y no arancelarios, y en general de todas aquellas medidas que distorsionan el normal flujo del comercio internacional. La misma fundación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) estuvo orientada por la necesidad de propender a la mayor liberalización del comercio posible, y con este objetivo las negociaciones multilaterales tienden a abordar todos aquellos asuntos que facilitan el libre flujo de mercancías, servicios, inversiones, etc..

Sin embargo, la sensibilidad política que la agricultura presenta hacia el interior de todos los jugadores en el comercio internacional, determina que éste sea precisamente uno de los sectores que plantea las mayores dificultades para el avance de las negociaciones, tal cual predice el realismo en la teoría de las relaciones internacionales. Es por esto que el sistema multilateral ha marginado al sector cuyo libre intercambio precisamente redundaría en mayores beneficios a buena parte de los países y regiones más deprimidos del mundo. La agricultura es un ejemplo de cómo el interés nacional de los Estados puede bloquear el avance definitivo de las negociaciones, más allá de la evidencia teórica y empírica que brinda la ciencia económica.

Si bien el libre comercio es desde el punto de vista económico un objetivo general deseable, puede no serlo tanto si son excluidos sectores sensibles para unos países, en perjuicio de otros. Si éste es el caso, la globalización imperfecta del comercio de mercancías, servicios y factores productivos puede de hecho ser negativa para el mundo en desarrollo, que no posee los recursos, la tecnología, o el capital humano para competir con éxito, a pesar de las ventajas comparativas que a priori puedan presentar. En particular, si la agricultura no logra el mismo éxito que los productos industriales en cuanto a la generación de divisas para los países pobres, menos probable es aún que estos países cuenten con los recursos necesarios para desencadenar las dinámicas del desarrollo.

Frente a este panorama, los países en desarrollo están muy lejos de presentar posiciones coincidentes. Las negociaciones agrícolas son también una muestra del enfrentamiento, no solo de países desarrollados entre sí y con los países en desarrollo; sino también entre los propios países en desarrollo, divididos entre importadores y exportadores de alimentos, entre beneficiarios y no beneficiarios de los acuerdos de acceso preferencial a los mercados desarrollados, entre defensores y no defensores del concepto de la seguridad alimentaria, etc.. Esta realidad se contrapone con la literatura que nos indica que la liberalización del comercio agrícola en el agregado es más beneficiosa para los países en desarrollo, más aún cuando las reglas para los productos industrializados ya han sido negociadas con mayor profundidad.

Ante el lento avance de las negociaciones a nivel multilateral, la proliferación de acuerdos de libre comercio es un dato de la realidad. Así, la OMC puede estar siendo crecientemente superada por los eventos del orden bilateral y regional, y corre el riesgo de ser marginada por una red de acuerdos de comercio discriminatorios. Varios autores coinciden que ante esta realidad es necesario acelerar la liberalización no discriminatoria del orden multilateral,

así como fortalecer las reglas y procedimientos de la OMC para disciplinar los acuerdos de libre comercio.

Si bien el fracaso de la última reunión ministerial de la OMC en Cancún del año 2003 pareció darle la razón a quienes sostienen la predicción sobre la decadencia del orden multilateral, el último acuerdo de julio de 2004 en la OMC sienta algunos lineamientos en cuanto a los compromisos que deberían concretarse a finales del presente año 2005, y ha dado un moderado optimismo sobre el futuro de las negociaciones que se desarrollan en el marco de la actual Ronda de Doha. No obstante, las dudas sobre el futuro persisten, habida cuenta de los profundos desacuerdos existentes entre los actores.

Considerando estos antecedentes, el presente trabajo tiene como objetivo analizar el papel de la agricultura en las negociaciones del comercio internacional, bajo la idea que la liberalización del comercio agrícola es clave para los países en desarrollo, y en la mayoría de los casos representa la parte más esencial de su interés nacional en las actuales negociaciones multilaterales. Un resultado en las negociaciones que no contemple la importancia de la agricultura para los países en desarrollo no es satisfactorio, porque pondría en duda la factibilidad de todo el sistema multilateral del comercio y favorecería la proliferación de negociaciones bilaterales y regionales que no contemplen una reforma real y equitativa del comercio agrícola. Este es el escenario más favorable a los intereses de los principales mercados mundiales, llámese Estados Unidos, Corea, Japón, Suiza y la Unión Europea, entre otros, porque aunque poseen tecnología y capital, enfrentan importantes desventajas comparativas y competitivas, sólo subsanables con el apoyo financiero directo de sus gobiernos, y en consecuencia están sujetos a altas sensibilidades políticas internas frente a la competencia más eficiente de los agricultores del tercer mundo.

Como se puede apreciar, este trabajo se refiere por practicidad a los “países en desarrollo”, salvo indicación en contrario, como un grupo de países que en el agregado resultan beneficiados del comercio agrícola libre de distorsiones, mientras que al referirse a los “países desarrollados” debe leerse el grupo de países desarrollados que tienden a ser proteccionistas de su agricultura y aplican importantes recursos financieros en favor de sus agricultores. Sin embargo, resulta desde ya importante dejar sentado, como quedará claro en este trabajo, que se trata de una simplificación, ya que existen también países en desarrollo perjudicados en el corto plazo por la reducción de las medidas de protección, así como otros países desarrollados que resultan beneficiados y defienden la liberalización del comercio agrícola. De hecho, se verá que

existen en la OMC alianzas de países que atraviesan la clásica separación norte – sur.

Si nos atenemos a la teoría del realismo clásico, invariablemente los mayores poderes imponen sus intereses en las negociaciones. Sin embargo, también es cierto que el proceso de globalización determina que la creciente interdependencia económica cuenta crecientemente en los cálculos de los hacedores nacionales de políticas. Un resultado esperado de este trabajo es aplicar aquellos aspectos de la teoría de las relaciones internacionales que nos permitan entender mejor la realidad de las negociaciones agrícolas desde la Ronda Uruguay del GATT, y en especial explicar el porqué de sus resultados, no necesariamente coincidentes con las conclusiones favorables a la liberalización que aporta la teoría del comercio internacional. Para ello, es necesario una definición comprensiva de los principales temas contenciosos de las negociaciones, y una presentación sintética de la forma en que se presentan y gravitan los intereses de los jugadores.

A los efectos de facilitar el análisis se profundiza, por un lado, en las posiciones de Estados Unidos y la Unión Europea, en atención a la magnitud distorsionante de sus respectivas políticas agrícolas, y por el otro, del Grupo de Cairns y del G20, por ser estos los grupos que más consistentemente han defendido la reforma del régimen internacional del comercio agrícola. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no se analizan en profundidad posiciones indudablemente más proteccionistas como, por ejemplo, las de Japón, Corea y Suiza, entre otros; ni de otros referentes del mundo en desarrollo de creciente protagonismo, en especial el Grupo Africano, firme defensor de la liberalización del mercado del algodón. En este sentido, es interesante tan sólo mencionar que la actual política japonesa establece objetivos para una autosuficiencia alimentaria de un 45% para el año 2010, bien por encima del nivel corriente de 30% (Geithner y Nankani, 2002: 27).

Este trabajo se plantea en cuatro capítulos. En el primero se presentan y relacionan los aspectos teóricos básicos que yacen en la raíz de las negociaciones multilaterales, los cuales se toman de la teoría del comercio internacional y de la teoría de las relaciones internacionales. A partir de la primera teoría, se buscan entender los beneficios teóricos del libre comercio y la necesidad de eliminar las barreras y las medidas que distorsionan el comercio, así como adelantar el debate que se genera en torno a ellas. Al presentar a renglón seguido algunos conceptos resumidos de la teoría del realismo en las relaciones internacionales, se confronta el análisis puramente económico con una perspectiva más bien política donde cuentan las restricciones que sobre los

negociadores imponen las nociones del interés nacional. Una referencia a las ideas de “dominación sin hegemonía” y de “interdependencia económica”, ayudarán a contextualizar el concepto del interés nacional en las negociaciones multilaterales, y servirá para una mejor comprensión del juego de las negociaciones agrícolas que se desarrolla en el resto del libro.

En el segundo capítulo, se analiza la participación del comercio agrícola en el mundo, los conflictos de intereses que genera la agricultura entre los países en desarrollo, las políticas comerciales nacionales de Estados Unidos y la Unión Europea, y se mencionan algunos de los grupos de países que gravitan en las negociaciones multilaterales. El objetivo es situar la agricultura en el contexto internacional.

En el tercero, se describe y contextualiza la situación jurídica de la agricultura dentro de las negociaciones del GATT y la OMC, y las dificultades que se presentan para el control de los compromisos multilateralmente asumidos.

En el cuarto capítulo, se analizan los desacuerdos que presentaron los diversos actores de cara a las negociaciones de Cancún de septiembre de 2003, en cada uno de los temas que forman parte de la Agenda de Doha, como forma de situar al lector en la abrumadora complejidad de los asuntos en juego. Luego, se comparan las principales propuestas presentadas en Cancún, a los efectos de identificar los temas que fueron motivo de último desacuerdo y llevaron al eventual fracaso de la reunión ministerial. Finalmente, se contrastan estas propuestas con el último documento negociado en julio de 2004, de forma de conocer sobre el estado en que se encuentran actualmente las negociaciones.

Finalmente, se presentan las conclusiones del presente trabajo y se proponen una serie de ideas sobre la estrategia negociadora que podrían adoptar los países que buscan la efectiva liberalización del comercio agrícola, en el marco de un sistema multilateral efectivo y equitativo.



# *Capítulo I*

## **ASPECTOS TEÓRICOS**

### **La intervención gubernamental en la teoría del comercio internacional**

Aunque no existe una relación incuestionable entre comercio y pobreza, la evidencia parece indicar que la liberalización del comercio es generalmente una contribución positiva al alivio de la pobreza, ya que permite a la gente explotar su potencial productivo, contribuir al crecimiento económico, prevenir intervenciones arbitrarias de política y ayudar a suavizar los choques sobre las economías. Sin embargo, las reformas comerciales generan perdedores, incluso con un incremento temporal y exacerbado de la pobreza. Las respuestas de política apropiadas en estos casos son las destinadas a aliviar los efectos nocivos y facilitar los ajustes, más que abandonar los procesos de reforma (Nordström, 1999:6). Al menos, esta es la visión que defienden la mayoría de los economistas que son más favorables al régimen de la OMC.

Para obtener estas conclusiones, se basan en la teoría económica, en estudios econométricos y de indicadores, y en simulaciones sobre modelos de equilibrio general computable. Muchos de estos trabajos incorporan los ejemplos de Estados Unidos y la Unión Europea como proxies de una economía mundial integrada con libre comercio y movilidad de capital y trabajo.

En base a estos ejemplos, afirman que del análisis de los pocos países cuyos ingresos tienden a converger en el tiempo, se encuentra como elemento común el comercio internacional. Así, los países que establecieron reformas políticas liberalizadoras del comercio, han mostrado convergencia en sus brechas del ingreso, lo que ocurre paralelamente al incremento en el volumen de comercio. Salvo estas excepciones, sin embargo, existe poca evidencia de que los países en general estén convergiendo en términos de sus brechas en ingreso (David, 1999: 37), y los economistas pro comercio atribuyen esta falta de convergencia, entre otros factores, a la persistencia de las barreras y distorsiones que pesan sobre el comercio internacional.

A continuación, se presentan a modo ilustrativo dos modelos elementales de equilibrio parcial que ejemplifican las ganancias de bienestar que pueden teóricamente obtenerse de la reducción de los subsidios y las barreras arancelarias sobre un determinado bien. Estos modelos, si bien esquemáticos, son la base de desarrollos teóricos más sofisticados, y justifican la razón de ser de la OMC<sup>2</sup>.

### *Subsidios a las exportaciones y medidas de apoyo doméstico: efectos teóricos<sup>3</sup>*

Las medidas gubernamentales más criticadas por sus efectos distorsionantes sobre el comercio internacional de productos agrícolas son los subsidios a las exportaciones, que se definen en general como las transferencias unilaterales que realiza un gobierno en favor de los agentes productivos para compensar por las pérdidas en las que incurren por vender en el exterior. Sin embargo, lo más común es que los gobiernos brinden otras formas de ayuda para reducir el costo o volver más redituable las ventas en el extranjero que realizan las compañías, como por ejemplo el apoyo de los gobiernos a la investigación y el desarrollo, programas tributarios que afectan directa o indirectamente la rentabilidad de las exportaciones, subsidios a los servicios vinculados con la exportación, etc.. En cualquiera de estos casos, los gobiernos inducen a una asignación de recursos en la economía distinta a la que surgiría de las transacciones normales de los agentes económicos. A continuación, se presenta un modelo de equilibrio parcial para ilustrar los efectos de los subsidios a las exportaciones sobre los mercados internacionales.

En el lado izquierdo del gráfico 1, se muestra el mercado de un determinado producto agrícola con sus respectivas curvas de oferta y demanda internas.  $P_i$  es el precio de intervención, que significa que el gobierno asegura a los agricultores ese precio, de forma que si el precio en los mercados internacionales  $P_W$  es menor, el gobierno cubre la diferencia en favor del agricultor. El exceso de oferta en el mercado ( $X=Q_p-Q_c$ ) debe ser exportado con el apoyo de subsidios.

En el lado derecho se muestra el mercado mundial, con el comercio neto o exceso de oferta del mercado doméstico y la demanda de importaciones del resto del mundo  $D_{RM}$ . La presencia del precio de intervención determina que la curva de exceso de oferta  $O_{MD}$  se transforma en vertical para los niveles de precio por debajo de  $P_i$ . El precio del mercado internacional se reduce del nivel de libre mercado  $P_W$  a  $P'_W$  y el subsidio variable a la exportación cu-



bre la diferencia entre el precio en el mercado mundial y el precio doméstico de intervención ( $P_i - P'_w$  por unidad). El monto total de los subsidios es igual al área punteada  $X(P_i - P'_w)$ .

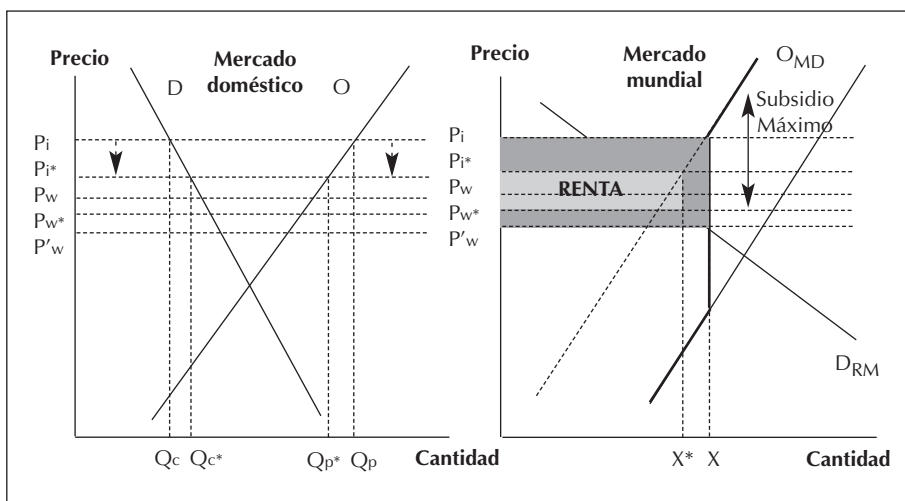
La economía doméstica es así aislada de los mercados mundiales, siempre que la demanda del resto del mundo intercepte la curva de exceso de oferta en su segmento vertical. Los choques sobre la oferta o demanda del resto del mundo no se trasladan en cambios de precios sobre el mercado interno. Asimismo, es de notar que los choques domésticos no generan cambios en el precio del mercado doméstico, pero sí tienen efectos sobre el precio en el mercado internacional del producto, y en el caso particular del establecimiento o incremento de subsidios, reduciéndolo, lo cual es el efecto más destacable para el caso que nos ocupa de los productos agrícolas.

En este punto es crucial tener en cuenta que el ejemplo se refiere a un país grande en el sentido que su participación en el mercado mundial es lo suficientemente importante como para afectar el precio internacional del producto. Las políticas nacionales de un país pequeño tomador de precios no podrían tener influencia sobre los mercados internacionales, pero un país grande sí puede manipular estos precios, mediante la aplicación de políticas que afecten la oferta y/o demanda internacionales de los productos que comercia, tal cual predice la teoría del comercio internacional.

El resto de la figura muestra una reducción en el precio de intervención a  $P_i^*$ , para simular un compromiso multilateralmente asumido que establece un techo a los subsidios a la exportación permitidos. La reducción en el precio de intervención genera un incremento en el precio internacional del producto a  $P_w^*$ , una reducción de la oferta exportable a  $X^*$  y un incremento del consumo interno a  $Q_c^*$ . El valor de los subsidios se reduce al área rallada  $X^*(P_i^* - P_w^*)$ .

Además de los subsidios a las exportaciones, existen multitud de medidas de apoyo doméstico (MAD) con mayor o menor efecto distorsionante sobre la producción y el comercio. El espíritu de los acuerdos internacionales, y en especial en el Acuerdo sobre Agricultura, es que existen algunas de estas medidas de apoyo que son lícitas y no están sujetas a compromisos de reducción, porque se considera que no distorsionan el comercio o lo hacen en forma mínima. En general, se dice que estas políticas están “desconectadas”, en el sentido que la producción o el comercio no difieren del nivel que hubieran tenido en ausencia de tales políticas.

Gráfico 1: Subsidios a las exportaciones



Sin embargo, es difícil decir que las medidas de apoyo no afectan la producción o son neutrales en el comercio. Por un lado, los programas que operan sobre los incentivos de precios de los productos o de los insumos agrícolas generan efectos estáticos sobre la producción y el comercio, pero por otro también es necesario considerar los efectos dinámicos que ocurren cuando las decisiones de inversión en un período continúan afectando la producción en años sucesivos o porque las expectativas de los agricultores relativas al comportamiento del gobierno pueden influenciar su proceso de decisión. Además, si los agricultores son adversos al riesgo, todas las políticas que reducen el riesgo y/o incrementan el ingreso de las granjas tienen efectos estáticos adicionales en la producción y el comercio.

Por ejemplo, si el gobierno afecta la riqueza total de los agricultores a través de las medidas de apoyo, podría reducir su aversión al riesgo, y por lo tanto llevarlos a producir más (efecto riqueza). También podría ser incrementada la producción si se establecen esquemas mediante los cuales los apoyos se incrementan cuando caen los precios del producto o se reducen los pagos cuando los precios se incrementan (efecto de aseguramiento). Es más, pueden existir efectos dinámicos de retroalimentación: las incertidumbres sobre las políticas agrícolas futuras, las políticas presentes y las decisiones del gobierno, pueden afectar las expectativas de los agricultores y, a través de estos canales, las decisiones de producción actuales<sup>4</sup>.

En resumen, puede afirmarse en forma general que los subsidios a las exportaciones y las medidas de apoyo conectadas con la producción aplicados por países grandes en términos de su participación en el mercado internacional generan una sobreproducción que debe ser colocada en los mercados foráneos, con la fundamental consecuencia de deprimir el precio internacional del producto de que se trate y de reducir las exportaciones de los demás países, independientemente de la relación de condiciones de competitividad entre oferentes domésticos o extranjeros. Aún en el caso de las medidas que se dice están desconectadas, la complejidad de los efectos que pueden darse en la realidad no permitirían afirmar fácilmente que son neutrales en cuanto a la producción y el comercio.

Una buena parte del presente trabajo estará dedicada a la discusión sobre la relevancia real de los compromisos multilaterales de reducción de las medidas distorsionantes del comercio. De hecho, se podrá apreciar que las negociaciones internacionales se han centrado con relativo éxito en la eliminación de los subsidios a las exportaciones, pero han abordado con menor firmeza el caso de las medidas de apoyo doméstico. En efecto, la abrumadora magnitud relativa de estos programas, hacen de los subsidios a las exportaciones un problema menor, por lo que habrá que seguir con atención si un eventual acuerdo en la OMC se traducirá en una significativa reforma, que además cierre las puertas de forma efectiva a la elusión de los compromisos.

### *Aranceles y contingentes arancelarios*<sup>5</sup>

En cuanto a las medidas que aplican los gobiernos con respecto al acceso a los mercados, las más utilizadas son los aranceles, definidos como impuestos que se pagan por los bienes que son importados a un país, y que pueden ser específicos si obligan al pago de una cantidad determinada por cada unidad de bien importado, o ad valorem si se calculan como un porcentaje  $t$  del valor de los bienes. Estos últimos son los más utilizados en la actualidad.

Adicionalmente, muchos países suelen utilizar los denominados contingentes arancelarios (tariff rate quotas o TRQ), que operan en un período dado con un arancel  $t$  aplicado a las primeras  $Q$  unidades de importaciones, y un arancel mayor  $T$  para las importaciones subsiguientes. En el gráfico 2 se presenta un modelo que ilustra un contingente arancelario, por ser un mecanismo contemplado en las normas multilaterales y por resultar el arancel un caso particular del contingente. La curva efectiva de oferta extranjera de un bien agrícola para el mercado importador de un país tomador de precios se

presenta en dos líneas horizontales. La línea más baja representa las importaciones dentro de la cuota y se extiende desde 0 hasta  $Q$  al precio  $P_w(1+t)$ . La segunda línea representa a la oferta efectiva de importaciones sobre la cuota y se extiende desde  $Q$  hasta infinito al precio  $P_w(1+T)$ . Al volumen de importación  $Q$  existe una discontinuidad, ya que una línea vertical une los segmentos dentro y fuera de la cuota.

El efecto del contingente arancelario sobre el comercio depende del exceso de demanda de importaciones. El gráfico muestra cuatro posibles curvas de exceso de demanda, nombradas de 1 a 4, representando cada una niveles incrementados de demanda de importaciones, según el siguiente detalle:

$D_1$	<i>no ocurre comercio</i>	$M_1=0$
$D_2$	<i>la cuota no es llenada</i>	$M_2<Q$
$D_3$	<i>la cuota es llenada</i>	$M_3=Q$
$D_4$	<i>la cuota no es limitante</i>	$M_4>Q$

En el primer caso, el exceso de demanda no es suficiente para soportar las importaciones al precio mundial, de forma que las importaciones son nulas, incluso con un arancel nulo dentro de la cuota.

En el segundo caso, el exceso de demanda es suficiente para generar un volumen de importaciones  $M_2$ , pero no como para causar que la cuota sea llenada ( $M_2<Q$ ). Siempre que las exportaciones satisfagan el exceso de demanda doméstico a un volumen menor que  $Q$ , el contingente arancelario funciona como un arancel ordinario aplicado a la tasa  $t$  dentro de la cuota. El producto importado entra un precio  $P_w(1+t)$  superior al internacional  $P_w$  y el precio del producto local competidor tiende a ese precio. Nuevamente, si se tratase de un país grande - no modelado en este ejemplo -, la aplicación del arancel tendería a disminuir las importaciones de este país y por lo tanto reduciría la demanda del producto en cuestión en los mercados internacionales, con la consecuencia de deprimir el precio internacional del mismo. De hecho, un país grande puede beneficiarse de la imposición de aranceles, al alterar en su provecho las relaciones de intercambio de su comercio exterior<sup>6</sup>.

La cuota del contingente arancelario es llenada en el tercer caso y el precio doméstico se incrementa a  $P_D$ . Si no existiese contingente arancelario o fuera aplicado un arancel a la tasa dentro de la cuota, resultaría un nivel de importaciones  $M_t$  ( $t$  por arancel). Si los aranceles fueran aplicados a una tasa de 0, resultarían importaciones por  $M_{LC}$  ( $LC$  por libre comercio). Por lo tanto, es posible establecer que  $D_3=M_3=Q<M_t<M_{LC}$ .

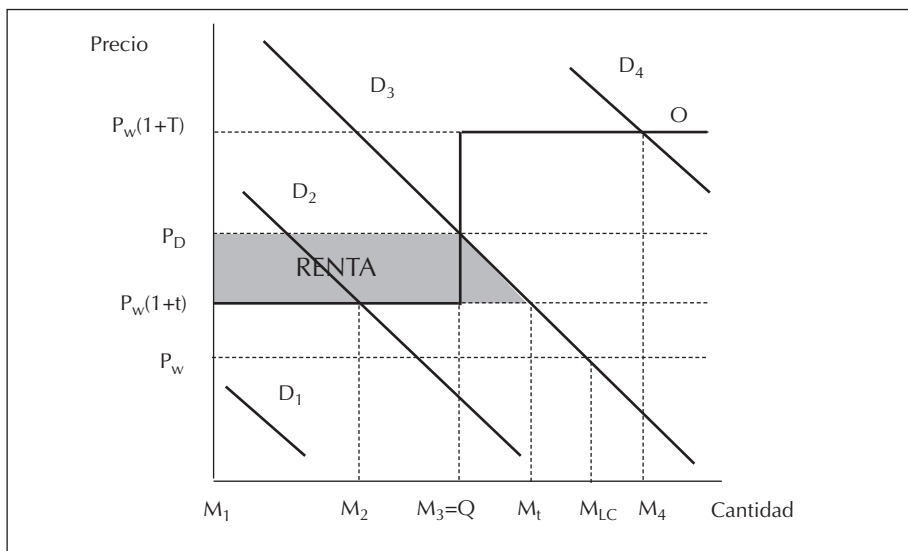
Aquí, es necesario tener en cuenta que si el contingente arancelario es llenado, las  $Q$  unidades de importación deben ser racionadas entre las  $M_t$  unidades de demanda. El racionamiento es la esencia de la administración de los contingentes arancelarios, y la discrecionalidad en su asignación puede ser en sí misma una barrera no arancelaria al comercio. Una negociación multilateral que negocie exitosamente el tamaño de los contingentes, los aranceles dentro y fuera de las cuotas y los métodos de reducción de los aranceles, pero no aborde con claridad los mecanismos para su administración, es espuria, ya que el importador teóricamente tiene las reglas claras para importar, pero en la práctica al concurrir a la autoridad competente, puede encontrarse con que simplemente y sin mayor justificación no se le concede el permiso correspondiente.

En el gráfico 2 se representa punteada la renta “ $R$ ” que corresponde a la demanda  $D_3$ . Aquí, la posibilidad de importar dentro del contingente arancelario y vender en el mercado doméstico representa para los importadores una oportunidad de obtener beneficios sin mayor riesgo. Es más, puede transformarse en un poderoso incentivo para que desarrollen actividades al margen de la ley con el objetivo de obtener la aprobación de las licencias de importación solicitadas. La renta se produce por la diferencia entre el precio doméstico y el precio mundial incrementado por el arancel dentro de la cuota.

Los recursos gastados por las empresas para obtener los derechos a importar dependen de los métodos mediante los cuales las licencias de importación son distribuidas entre las empresas y los países. Un método eficiente para la administración de los contingentes arancelarios debería permitir que las empresas importadoras más eficientes en cuanto a costos o el país más competitivo obtengan licencias acordes.

De todos los métodos de administración, el de licencias sobre demanda es el más comúnmente usado<sup>7</sup>. Según este método, las licencias para acceder a las importaciones son distribuidas en relación a las cantidades demandadas y los requerimientos son típicamente reducidos de forma prorrateada si exceden el volumen de la cuota. A cada empresa le es asignado un número igual de licencias, dependiendo del número de empresas que las requieren, sin tener en consideración las estructuras de costos de las firmas participantes. La ineficiencia resulta de que las empresas de menor costo obtienen en promedio un número relativamente menor de licencias de lo que sería óptimo, y las cuotas no llegan a llenarse debido a que las firmas de altos costos usan las licencias sólo hasta sus niveles de importación deseados (Banco Mundial, 2003<sup>a</sup>).

Gráfico 2: Efectos de un contingente arancelario



Estas ineficiencias podrían corregirse mediante un mecanismo de mercado que permita racionar la oferta disponible entre los demandantes a través de un sistema de ajuste de precios. Por ejemplo, es posible hacer que las importaciones igualen a  $Q$  mediante el incremento del arancel dentro de la cuota. No obstante, existen al menos tres problemas para esta solución. Primero, requiere un conocimiento exacto de la elasticidad del exceso de demanda doméstico e información adicional del mercado para determinar el arancel adecuado. Además, las condiciones del mercado pueden cambiar rápidamente, de forma que aún si pudiera obtenerse el arancel adecuado, no es probable que esas condiciones se mantengan por mucho tiempo. Finalmente, incluso si se pudiera siempre determinar el arancel ideal, la variación de los aranceles para mantener los niveles adecuados de importaciones se transformaría en una especie de derecho variable, prohibido por la OMC.

Otra posibilidad, sugerida desde algunos círculos académicos y organismos multilaterales, es establecer un sistema de mercado mediante un procedimiento de remate. Si el derecho para importar fuese rematado entre los potenciales importadores en función de un sistema de competitivo de ofertas, éstos podrían estar dispuestos a pagar aproximadamente  $R$  por la oportunidad de realizar una ganancia sin riesgo. De hecho, en las negociaciones multilaterales hay quienes defienden este procedimiento porque permitiría a los

gobiernos capturar las rentas del proceso de remate. Como sostienen Josling y Tangermann (1999:379), la cuota se convierte en un quasi - arancel, cuyo valor es determinado a través del proceso de remate.

Volviendo al gráfico 2,  $D_4$  representa un nivel mayor de demanda, suficiente para sostener importaciones más allá del contingente arancelario. En este escenario el volumen de importaciones no es limitado a  $Q$  y el precio doméstico se incrementa a  $P_W(1+T)$ . En la práctica, muchos de los países que establecen contingentes arancelarios aplican el arancel  $T$  en un nivel suficientemente alto como para que sea en la práctica prohibitivo de las importaciones adicionales. Por otra parte, el problema del racionamiento se mantiene para los volúmenes dentro de la cuota. La oportunidad de importar  $Q$  al precio  $P_W(1+t)$  y vender al precio doméstico  $P_W(1+T)$  está todavía disponible para las  $Q$  unidades de importación. La renta debe todavía ser racionada.

A este respecto, para determinar la transparencia en el llenado de una cuota desde un punto de vista teórico y de las normas del GATT-OMC<sup>8</sup>, se requiere que las importaciones del volumen dentro de la cuota se realicen si las condiciones del mercado lo permiten. Según esta metodología, si la cuota no es llenada, es necesario determinar si esto ocurre por las condiciones del mercado o no. Supongamos que la curva de demanda  $D_3$  representa la demanda normal de importaciones, pero surge una cosecha doméstica excepcionalmente alta que incrementa la oferta doméstica y reduce el exceso de demanda de importaciones para el producto, que pasa a ser  $D_1$ , de forma que el precio doméstico de mercado iguala al precio mundial  $P_W$  y las importaciones son nulas. La cuota no es llenada, pero existe una razón legítima: no existe suficiente demanda doméstica bajo las condiciones del mercado. Por el contrario, si la demanda doméstica se reduce solamente a  $D_2$ , las importaciones satisfarían el exceso de demanda, llenando parcialmente la cuota. Esto también es una instancia de llenado legítimo.

En la práctica, la forma más simple para deducir la legitimidad de la proporción en que un contingente arancelario se llena es preguntarse si el precio doméstico  $P_D$  es menor que el precio mundial de frontera más el arancel dentro de la cuota. Si es así, claramente no existe exceso de demanda para las importaciones. Si el precio doméstico es mayor que  $P_W(1+t)$  y la cuota no es llenada, esto indica que las oportunidades de arbitraje rentables no están siendo aprovechadas. Aquí es apropiado preguntarse porqué, ya que el motivo puede estar en el método de administración.

En resumen, el contingente arancelario es un mecanismo pensado para restringir las importaciones de un determinado producto, y dependiendo

del procedimiento más o menos transparente de su administración, puede, o bien asegurar un nivel mínimo de acceso al mercado – tal cual ha sido el espíritu de las rondas del GATT –, o por el contrario, constituir una barrera no arancelaria contra las importaciones.

### **El realismo en la teoría de las relaciones internacionales**

Otra perspectiva que nos aporta elementos de análisis es la teoría de las relaciones internacionales. En el caso que nos ocupa de las negociaciones multilaterales, esta perspectiva teórica intenta dar luz a la disyuntiva de si las organizaciones internacionales como la OMC son un logro de la comunidad internacional, porque tienden hacia el establecimiento de un marco jurídico equitativo entre todas las naciones, superando la imposición por la fuerza, o si en realidad sólo reflejan el poder relativo de los estados y sirven a los intereses nacionales de los grandes poderes. A continuación, sigue un breve recuento de los supuestos de la corriente del realismo en las relaciones internacionales, con el objetivo de obtener algunos elementos de juicio de naturaleza política que puedan ser útiles para apreciar el papel primordial que juegan los intereses nacionales en las negociaciones agrícolas.

Desde la tesis del realismo clásico de Thomas Hobbes, quien sostuvo la inevitabilidad del conflicto de intereses, el rol central de la coerción, y la importancia del temor y la inseguridad (Banks, 1989: 7); la teoría de las relaciones internacionales centra su análisis en los estados más poderosos (Ayoob, 1998: 33). Si la política es gobernada por leyes objetivas, los intereses están definidos en términos de poder, la moral no tiene lugar, la política es gobernada por leyes basadas en la naturaleza humana, los intereses están identificados con la supervivencia nacional y los principios morales no son aplicables a los Estados (Donnelly, 2000: 16), es de esperar que se produzcan conductas oportunistas (Ibíd.: 19-22), y que las organizaciones internacionales sólo respondan a los intereses nacionales y las pasiones egoístas de los grandes poderes. Además, si acciones se juzgan por los resultados como sentenció Maquiavelo en su obra clásica “El Príncipe”, se desprende que las normas de derecho multilateral sólo están plenamente justificadas en la medida que no restrinjan los grados de libertad de los grandes poderes en forma decisiva.

En la perspectiva realista cabe la teoría del balance del poder, donde al igual que en un “candelabro”, existe un equilibrio entre los grandes poderes, que sólo puede ser alterado porque uno de sus extremos se vuelve demasiado pesado, o porque ciertos extremos se acercan demasiado entre ellos. En otras



palabras, el equilibrio se rompe porque un Estado se vuelve demasiado poderoso económica o militarmente, o porque se crea una alianza de estados (Brown, 1997: 116-117).

En el realismo más ortodoxo, es clara la idea que los poderes menores no tienen a su disposición ninguno de los tres elementos necesarios para representar una amenaza creíble: un pueblo animoso en contra de otro pueblo, un ejército capaz de entrar en combate, y un liderazgo político que fije los objetivos (Clausewitz en Brown, 1997: 112-113). En consecuencia, la búsqueda de la legalidad internacional y la integración regional, son los medios para el logro del fin último de un Estado periférico, cuyos intereses, sin embargo, están también identificados con la supervivencia nacional. En consecuencia, como afirmó Hobbes, aún el más débil tiene el poder de destruir al más fuerte, o en palabras menos extremas de Brown (1997: 116), asegurar su existencia mediante alianzas con otros estados. La pregunta que surge recurrentemente en este trabajo es si en el “candelabro” de las negociaciones multilaterales, los países en desarrollo han logrado o no su equilibrio, en este caso mediante la conformación de alianzas o grupos, y si ese equilibrio se traduce en una mayor probabilidad de que los países que se benefician más del comercio agrícola logren frente los países desarrollados proteccionistas un acuerdo más acorde a sus intereses nacionales.

Desde otra perspectiva realista, la estructuralista de Waltz (1988), es posible abstraerse de los atributos de las unidades menores, tales como las acciones de los líderes políticos, las instituciones económicas y sociales, y los compromisos ideológicos que pueden existir internamente en los estados, y se debe pensar más bien que existe una estructura del sistema internacional que condiciona las negociaciones internacionales, incluyendo el caso que nos ocupa de la agricultura. Según esta visión, la estructura del sistema está caracterizada por relaciones de coordinación, ya que formal y funcionalmente los estados son iguales entre sí, pero ninguno de ellos tiene autoridad para mandar u obligación de obedecer. Se genera así un sistema por definición descentralizado y anárquico, donde no existe poder supranacional, lo cual explica, por ejemplo, el hecho que las decisiones en la OMC se tomen por consenso, siempre difícil de obtener.

Por otra parte, si bien en esta estructura los estados no están diferenciados por las funciones que desempeñan, sí presentan diferentes capacidades para cumplirlas, por lo que no es posible dudar que poderes mundiales como Estados Unidos y la Unión Europea presentan las mayores capacidades en las negociaciones frente a los demás países tomados individualmente. Esto ayuda

a explicar cómo durante varias décadas pudieron llevar adelante la liberalización de los productos industriales, dejando rezagados a los productos agrícolas. Un buen ejemplo del peso específico de estos actores es el análisis del capítulo III sobre las negociaciones bilaterales que precedieron el Acuerdo sobre Agricultura de 1994, el cual sólo fue posible en la medida que concordaba aproximadamente con los imperativos internos de ambos poderes.

En la esencia de la teoría realista, los grupos de países periféricos como el de Cairns o el G20 no alteran el principio ordenador de la anarquía, ni tampoco el concepto de autoayuda en el sistema internacional. Cada una de las unidades invierte una parte de sus esfuerzos en protegerse de otras, y las asignaciones óptimas en términos, por ejemplo, de división internacional del trabajo, son dejadas de lado en aras de lograr la seguridad necesaria para asegurar la supervivencia nacional.

En el caso que nos ocupa, la seguridad no sólo se define en términos económicos, sino también en términos estratégicos (seguridad alimentaria) y políticos (estabilidad que las poblaciones rurales), entre otros. En consecuencia, los diferentes significados que adquiere para los países el concepto de seguridad en el ámbito agrícola determinan diferencias fundamentales en los intereses nacionales proyectados hacia las negociaciones multilaterales, lo cual explica las históricas dificultades de los estados periféricos para coordinar posiciones unificadas frente a los grandes poderes. Además, la coherencia de los grupos de países que aparentemente mantienen intereses comunes, sólo es posible en la medida que las conductas oportunistas no aseguren resultados esperados mejores a los países individualmente considerados. Estas realidades quizás explican el hecho que la agricultura no haya sido abordada hasta la Ronda Uruguay del GATT, y que recién en la actual Ronda de Doha puedan ser planteados compromisos más exigentes.

### **Más allá de la teoría realista**

La teoría realista hasta aquí resumida es limitada. Es necesario incluir en el análisis la importancia de la subjetividad, el hecho que los estados a veces definen sus objetivos de manera poco lógica, la experiencia de que no siempre los grandes poderes salen victoriosos frente a los más débiles, la importancia percibida de las políticas domésticas, los procesos de decisión internos, y el hecho que las instituciones internacionales importan (Keohane, 1986: 190-197). En especial, el juego político interno dentro de los estados in-

fluye, y se proyecta al sistema internacional a través de sus políticas comerciales, como se puede comprobar en el capítulo siguiente.

Además, los estados se desenvuelven en un marco de creciente interdependencia económica, de forma que su vulnerabilidad se ha incrementado con la circulación de bienes y servicios por las propias fuerzas del mercado internacional, lo cual incrementa la dependencia material de bienes producidos en el exterior, y reduce la autonomía en las decisiones económicas, incluso en los grandes poderes (Keohane, 1986: 190-197).

Un concepto que puede ser útil para describir el sistema internacional y su posible influencia sobre los distintos órdenes en que transcurren las relaciones internacionales, es el concepto de “dominación sin hegemonía” propuesto por Guha (1997: 23). Este autor, basado en el estudio de los elementos de la cultura india que sobrevivieron en el trasfondo del Imperio Colonial Británico, propone resumidamente que el concepto de hegemonía está caracterizado por una condición de dominación, de forma que en su composición orgánica, la persuasión supera a la coerción<sup>9</sup>.

Pensando en el concepto de dominación sin hegemonía, posiblemente nos encontramos en una situación internacional en la cual con mayor frecuencia los grandes poderes carecen de hegemonía en sus relaciones internacionales, lo que les obliga a utilizar la coerción como modo de dominación. En el mundo actual la coerción adquiere una dimensión económica, sin perjuicio del papel que siempre ha jugado la amenaza del uso de la fuerza. El poder de coerción en términos económicos se incrementa a medida que se reduce la capacidad del Estado con el que se negocia. En otras palabras, cuanto más dependiente es un Estado del acceso al mercado de un interlocutor más importante desde el punto de vista económico, este último retiene mayores capacidades de coerción económica para realizar sus intereses nacionales.

La evidencia es que las rondas de negociaciones multilaterales han sido esquivas a la recomendación de la teoría del comercio internacional en cuanto a la liberalización total del comercio de mercancías agrícolas, en beneficio especialmente a los países agro exportadores en vías de desarrollo. Si en la actual Ronda de Doha las negociaciones arrojan un resultado más que favorable para la liberalización del comercio agrícola en el mundo desarrollado, quizás el escenario es el de una creciente disminución en la capacidad de coerción de los grandes poderes, en especial frente a las agrupaciones emergentes de países en desarrollo en el ámbito multilateral.

Quizás por ello los países desarrollados tratan de posicionarse en los otros escenarios del ámbito bilateral o regional, de forma de posponer las ne-

gociaciones complejas en temas altamente contenciosos con los otros grandes poderes o agrupamientos de poderes menores en el ámbito multilateral, donde su capacidad de coerción es más reducida. Allí es donde consolidan sus intereses más eficientemente, lo que es muestra de la importancia del concepto de coerción. Es decir, la necesidad - y en muchos casos dependencia - de los países en desarrollo de las exportaciones hacia los mercados desarrollados, los hace individualmente más débiles a la hora de defender sus intereses. Es posible por esta realidad que asistimos a una proliferación de acuerdos bilaterales y regionales asimétricos, en el sentido que las concesiones que deben otorgar los poderes menores son en muchos casos cualitativamente mayores en estos ámbitos. Si este proceso se consolidara, el resultado podría ser el deterioro del sistema multilateral del comercio, al replicarse en los otros ámbitos por la vía de la práctica los asuntos de interés de los países desarrollados.

El resultado definitivo de la actual Ronda de Doha, puede ser muestra de cuál de los dos escenarios relatados es el que predomina, en un sistema internacional donde los estados actúan como predice la teoría realista, pero condicionado por un marco de creciente interdependencia económica y ausencia de hegemonía.

Teniendo presente estos antecedentes de tan variado origen teórico, en los capítulos siguientes se revisa la situación del comercio agrícola en el mundo, así como las negociaciones multilaterales en la materia, con el objetivo de llegar a recomendaciones generales que ayuden a avizorar posibles lineamientos de negociación útiles para los países en desarrollo dependientes del comercio de productos agrícolas.

## *Capítulo II*

# PERSPECTIVA MUNDIAL DEL COMERCIO AGRÍCOLA

A partir de los instrumentos de política revisados en el capítulo anterior, es oportuno analizar cómo esos conceptos teóricos operan en la práctica sobre el comercio internacional de productos agrícolas, cuál es la magnitud mundial de este tipo de comercio y las distorsiones que sobre el mismo recaen.

Para ello, en este capítulo se presentan en forma general las características del comercio agrícola y sus principales actores.

### **Agricultura y políticas distorsionantes: magnitudes**

Del análisis de los datos del comercio mundial pueden constatarse dos hechos: el comercio mundial de productos agrícolas y agroindustriales en las últimas décadas ha crecido a una tasa menor que el comercio en general, y los países en desarrollo no han podido capturar una mayor participación dentro del crecimiento del comercio de productos agrícolas como lo han hecho en el caso de los productos industriales<sup>10</sup>.

En efecto, sobre la base de datos de la FAO (véase cuadro 1), la participación de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo en las exportaciones agrícolas mundiales ronda el 30% en las últimas tres décadas, lo cual significa en realidad un deterioro si vemos que este mismo dato en 1961 era de 40%<sup>11</sup>. De todas las principales regiones en desarrollo, el este y sudeste de Asia incrementó su participación en las exportaciones agrícolas mundiales en las últimas tres décadas (de 8,6% a 10,3%); asimismo pero en menor medida se denota un incremento en Cercano Oriente y norte de África (de 2,3% a 2,7%). Por su parte, es particularmente importante la pérdida en participación de Oceanía a menos de la mitad (de 0,3% a 0,1%); y de África en su conjunto (de 6,1% a 3,0%), en particular de África Subsahariana (de 4,4% a 2%). América Latina y Caribe, y el sur de Asia, presentan altibajos, y ubican su par-

ticipación en 2001 en el 12,6% y 1,8%, respectivamente. En cambio, los países industrializados mantienen su participación en el entorno del 70%, aunque también con un pico a principios de los 90'. De las cifras también se puede calcular que las exportaciones del resto de mercancías no agrícolas (manufacturas y productos mineros) de los países en desarrollo en el total de las exportaciones mundiales tuvieron un mejor desempeño que las exportaciones agrícolas, creciendo su participación de 25,6% en 1980 a 28,5% en 2001. Estas exportaciones alcanzaron al final del siglo XX el 93,4% del total de las exportaciones de los países en desarrollo.

También según datos de la FAO (véase cuadro 2), en general las exportaciones totales de mercancías más que duplican la tasa de crecimiento interanual de los productos agrícolas entre 1990 y 2001 (5,2% contra 2,1%), tendencia más marcada que en la década de los 80' (5,6% contra 3,4%). Estos datos son consistentes con las cifras de la base de datos estadísticos de la OMC resumidas en el cuadro 3, donde se verifica que las exportaciones mundiales de manufacturas se expandió a una tasa interanual de 6,5% entre 1990 y 2003, frente al 3,8% de las exportaciones agrícolas en el mismo período<sup>12</sup>.

**Cuadro 1**  
**Exportaciones totales de mercancías, productos agrícolas**  
**y participación de la agricultura**

Mundo/Región	Total Mercancías			Productos Agrícolas			Participación de productos agrícolas en el total mundial de productos agrícolas		
	1980	1990	2001	1980	1990	2001	1980	1990	2001
	Miles de millones de dólares			Miles de millones de dólares			(%)		
<b>MUNDO</b>	2 024,7	3 495,5	6 074,8	234,2	326,2	412,2	100,0	100,0	100,0
<b>Países desarrollados</b>	1434,6	2687,1	4 221,5	161,4	236,6	290,0	68,9	72,5	70,4
Países industrializados	1 286,6	2 513,5	3 920,3	150,2	226,3	274,0	64,1	69,4	66,5
Economías en transición	148,0	173,7	301,2	11,2	10,3	16,0	4,8	3,2	3,9
<b>Países en vías de desarrollo</b>	590,1	808,3	1 853,3	72,8	89,6	122,1	31,1	27,5	29,6
América Latina y Caribe	115,2	134,0	269,6	32,0	35,0	52,0	13,7	10,7	12,6
Cercano Oriente y Norte de África	256,7	174,9	321,8	5,4	7,8	11,3	2,3	2,4	2,7
África Subsahariana	51,2	44,0	64,6	10,2	8,8	8,4	4,4	2,7	2,0
Este y Sudeste de Asia	151,7	425,0	1 125,3	20,2	32,5	42,5	8,6	10,0	10,3
Sur de Asia	12,7	27,0	66,1	4,3	5,0	7,4	1,8	1,5	1,8
Oceania	2,3	2,8	4,3	0,7	0,5	0,5	0,3	0,2	0,1
<b>Agrupaciones continentales</b>									
África	122,2	105,6	141,3	14,2	12,2	12,5	6,1	3,7	3,0
Asia	511,5	888,6	1 916,2	30,1	46,3	64,7	12,9	14,2	15,7
América Latina	86,4	119,0	252,6	26,0	28,9	50,0	11,1	8,9	12,1
Caribe	28,9	15,1	17,0	6,0	6,1	2,0	2,6	1,9	0,5
América del Norte	282,0	521,8	992,3	50,0	54,4	74,0	21,3	16,7	18,0
Oceania	28,4	49,6	79,6	13,2	17,0	22,8	5,6	5,2	5,5
Europa	888,8	1691,7	2 675,9	91,9	158,7	186,1	39,2	48,7	45,1

Fuente: elaboración propia con base a datos de la FAO (2004: 39)

**Cuadro 2**  
**Crecimiento promedio anual del comercio**  
**de mercancías y comercio agrícola**

Mundo / Región %	Total mercancías		Productos agrícolas		Total mercancías		Productos agrícolas	
	1980-1990	1990-2001	1980-1990	1990-2001	1980-1990	1990-2001	1980-1990	1990-2001
	Importaciones				Exportaciones			
<b>MUNDO</b>	5,9	5,2	3,3	1,9	5,6	5,2	3,4	2,1
<b>Países desarrollados</b>	6,1	4,4	3,6	1,2	6,5	4,2	3,9	1,9
Países industrializados	6,4	4,5	4,2	1,4	6,9	4,1	4,2	1,8
Economías en transición	2,6	3,4	-0,1	-0,5	1,6	5,1	-0,8	4,1
<b>Países en vías de desarrollo</b>	5,0	7,6	2,3	3,9	3,2	7,8	2,1	2,9
América Latina y Caribe	-0,4	9,2	0,1	6,3	1,5	6,6	0,9	3,7
Cercano Oriente y Norte de África	1,3	4,7	1,8	1,7	-3,8	5,7	3,7	3,4
África Subsahariana	-1,2	3,2	-0,6	2,9	-1,5	3,6	-1,4	-0,4
Este y Sudeste de Asia	10,9	8,4	-4,7	4,0	10,8	9,3	4,9	2,5
Sur de Asia	5,0	6,5	2,0	6,5	7,8	8,5	1,6	3,6
Oceania	3,5	2,4	2,1	1,9	2,3	3,8	-3,7	0,0
América del Norte	5,1	14,4	2,6	-0,9	8,3	10,4	-17,6	7,6

Fuente: FAO (2004: 40)

**Cuadro 3**  
**Valores totales de las exportaciones de mercancías**  
(Miles de millones de dólares y porcentaje interanual promedio)

	1990	1995	2001	2003	1990-03
Exportaciones Mundiales de Productos Agrícolas	415	589	553	674	3.8
Exportaciones mundiales de Productos Manufacturados	2391	3719	4517	5437	6.5
Exportaciones mundiales de Productos Mineros	488	545	795	960	5.3
Exportaciones mundiales de Mercancías	3395	5018	6026	7294	6.1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC en <http://stat.wto.org>

Nota: La suma de productos agrícolas, mineros y manufactureros no coincide con el total debido a la presencia de productos inespecíficos. Véanse notas metodológicas en la página web.

El valor de las exportaciones agrícolas en el mundo se expandieron de USD 415 mil millones en 1990 a USD 674 mil millones en 2003, pero apenas representan el 9,2% de los USD 7.294 mil millones que alcanzan el total de las exportaciones de mercancías en el mundo. Dentro de estas cifras (véase cuadro 4), la Unión Europea (considerando 15 miembros<sup>13</sup>) posee la mayor participación en las exportaciones agrícolas mundiales (42,2% en 2003), e incluso se incrementa de 32,8% en 1980 a 42,4% en 1990, año desde el cual su participación se mantiene relativamente estable. Le sigue Estados Unidos, país que redujo su participación de 17% en 1980 a 11,3% en 2003. Los restantes

países con mayor participación son Canadá, Brasil, China, Australia, Tailandia y Argentina, en ese orden. Es importante indicar que dentro de las importaciones mundiales de productos agrícolas, la Unión Europea y Estados Unidos son los países<sup>14</sup> que también mantienen las mayores participaciones (42,8% y 10,7% en 2003, respectivamente), seguidos de Japón y China.

Como sostienen Binswanger et al. (2000: 3), el bajo desempeño del comercio agrícola mundial no es sorprendente, ya que tanto los países desarrollados como en desarrollo han creado barreras masivas al comercio agrícola. El crecimiento agrícola a nivel global ha sido limitado y la poca capacidad de los países en desarrollo de incrementar su participación en el comercio de bienes agrícolas es evidente, a pesar de que en muchos casos dependen significativamente de estas exportaciones. El impacto negativo de esta realidad sobre las tasas de crecimiento del comercio agrícola en el mundo en desarrollo es la principal razón del bajo progreso en el desarrollo rural, y de la limitada reducción de la pobreza en la última mitad del siglo XX.

El ejemplo más evidente de esto es un cálculo del Banco Mundial (2003<sup>a</sup>) que estima que el promedio de los aranceles agrícolas consolidados en el mundo ronda el 62%, y que existe una gran variación en las tasas de protección. La protección contra las importaciones agrícolas es especialmente alta y poco transparente, particularmente en los países ricos, donde los picos arancelarios en algunos casos superan el 500%. Adicionalmente, cerca del 28% de la producción doméstica en los países de la OECD<sup>15</sup>, está protegida por cuotas de importación con altos aranceles fuera de las cuotas. De los 46 agregados de productos estudiados, los aranceles promedio en 18 de estos grupos están por encima del promedio agrícola de 62%. Estos productos incluyen tabaco, manteca, carnes, azúcar, vegetales y granos. Los datos también demuestran que existe una fuerte dispersión de los aranceles en los países de la OECD, con importantes picos arancelarios para productos de especial interés de los países en desarrollo, tales como azúcar y arroz.

Por su parte, y en forma coincidente, Gibson et al. (2001) agregan que los grupos regionales con mayores aranceles promedio son los pertenecientes a las regiones no OECD y destacan las diferencias significativas en los aranceles promedio entre los países en desarrollo, con el sur de Asia y África Subsahariana presentando estos últimos promedios más altos que Sudamérica y el sur de África. Estos países suelen mostrar altos aranceles en todo el espectro de los productos primarios. También muestran los autores, al igual que el Banco Mundial (2003<sup>a</sup>), que los países de la OECD tienen mayores aranceles en productos agrícolas tradicionales como ser lácteos, ganado, granos y azúcar.



**Cuadro 4**  
**Principales exportadores e importadores de productos agrícolas**  
 (Miles de millones de dólares, porcentaje y participación porcentual)

	Valor	Participación % en las exportaciones mundiales			
	2003	1980	1990	2000	2003
Unión Europea (15)	284,1	32,8	42,4	39,7	42,2
Exportaciones extra-UE (15)	73,4	10,3	10,9	10,7	10,9
Estados Unidos	76,2	17,0	14,3	13,0	11,3
Canadá	33,7	5,0	5,4	6,3	5,0
Brasil	24,2	3,4	2,4	2,8	3,6
China	22,2	1,5	2,4	3,0	3,3
Australia	16,3	3,3	2,8	3,0	2,4
Tailandia	15,1	1,2 <sup>1</sup>	1,9	2,2	2,2
Argentina	12,1	1,9	1,8	2,2	2,1
Malasia	11,1	2,0	1,8	1,5	1,6
México	10,0	0,8	0,8	1,7	1,5
Indonesia	9,9	1,6	1,0	1,4	1,5
Nueva Zelanda	9,6	1,3	1,4	1,4	1,4
Rusia, Federación	9,4	-	-	1,4	1,4
Chile	7,5	0,4	0,7	1,2	1,1
India	7,0	1,0	0,8	1,2	1,2

	Valor	Participación % en las importaciones mundiales			
	2003	1980	1990	2000	2003
Unión Europea (15)	308,9	42,9	47,1	40,5	42,8
Importaciones extra-UE (15)	98,1	21,2	17,5	13,6	13,6
Estados Unidos	77,3	8,7	9,0	11,7	10,7
Japón	58,5	9,6	11,4	10,5	8,1
China	30,5	2,1	1,8	3,3	4,2
Canada	18,0	1,8	2,0	2,6	2,5
Corea, República de a	15,6	1,5	2,2	2,2	2,2
México	13,9	1,2	1,2	1,9	1,9
Rusia, Federación de	13,7	-	-	1,5	1,9
Hong Kong, China	10,8	-	-	-	-
Importaciones definitivas	6,5	1,0	1,0	1,1	0,9
Taipei Chino	8,0	1,1	1,4	1,3	1,1
Suiza	7,1	1,2	1,3	1,0	1,0
Arabia Saudita	6,3	1,5	0,8	1,0	0,9
Tailandia	5,7	0,3	0,7	0,8	0,8
Indonesia	5,4	0,6	0,5	1,0	0,8
Turquía	5,2	0,1	0,6	0,7	0,7

Fuente: OMC (2004b:107)

Un problema adicional es que los aranceles promedio para los productos agrícolas procesados son sistemáticamente mayores que para los productos primarios y productos con bajos niveles de procesamiento, fenómeno que se denomina progresividad arancelaria. En otras palabras, los aranceles se incrementan con el grado de procesamiento, creando una estructura de aranceles escalonados que limitan las importaciones de los productos alimenticios procesados, lo cual conspira contra los esfuerzos de los gobiernos de los países en desarrollo por incrementar el valor agregado de sus exportaciones.

Otros tipos de distorsiones que recaen sobre el mercado agrícola son los subsidios. Entre los países de la OECD, las transferencias totales de los contribuyentes y consumidores promedio a los agricultores fueron de alrededor de USD 235 mil millones por año en el período 2000-2002. Es de notar que este valor es por sí solo, por ejemplo, similar al PIB total de países como Argentina, Rusia o Bélgica. Aunque es un valor elevado, la tasa de protección, definida como el porcentaje del apoyo a los agricultores en los ingresos agrícolas a precios mundiales, decreció de 62% en 1986-1988 a 49% en 2000-2002. Esto se debe a que varios países de la OECD debieron reducir sus protecciones de frontera, y las intercambiaron por medidas de apoyo doméstico (Banco Mundial, 2003<sup>a</sup>).

Finalmente, otro trabajo conjunto del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (IMF y WB, 2002: 23) estima que el total de apoyo doméstico para la agricultura en los países de la OECD alcanzó los USD 311 mil millones o el equivalente a 1,3% de su PIB en el año 2001, con un apoyo estimado al productor de casi un tercio del total de la factura agrícola. Consecuentemente, los precios recibidos por los agricultores de la OECD fueron en promedio 31% más altos que los precios mundiales medidos en frontera. El nivel absoluto de apoyo al productor fue mayor en la Unión Europea, aunque, como parte de la factura agrícola, los niveles de apoyo en Islandia, Japón, Corea, Noruega y Suiza fueron significativos. Asimismo, no solo una parte importante del apoyo doméstico es dirigida a la agricultura de las zonas templadas (granos, oleaginosos y lácteos), sino que también el apoyo para los productos de interés de los proveedores tropicales es particularmente alto en relación a la factura agrícola (azúcar, arroz, algodón y tabaco).

### **Los países en desarrollo y sus intereses comerciales**

Si bien es cierto que el análisis económico sugiere que el libre comercio es deseable, también es cierto que los estudios económicos agregados que se

pueden realizar con los instrumentos disponibles no son capaces de describir inequívocamente la realidad compleja del mundo en que vivimos. En la práctica, pesan más en la conducta de los estados las consideraciones políticas relacionadas con la vulnerabilidad del tejido social vinculado al sector agrícola y otras más relacionadas con la teoría de las relaciones internacionales y la estrategia nacional de cada país. Quizás por ello es que el comercio agrícola soporta todas las distorsiones descritas en la sección anterior. A continuación, se analiza cuál es la situación de los países en desarrollo frente a esta realidad.

### *Beneficios del libre comercio según diferentes estudios económicos*

Utilizando una versión modificada del modelo de equilibrio general conocido como GTAP, Anderson et al. (2001: 196-200) sugieren que la liberalización de los mercados de todos los bienes en la OECD y en los países en desarrollo, resultaría en un incremento en el bienestar superior a los USD 260 mil millones por año. De esta cifra, casi un tercio (32% del total o USD 83,2 mil millones) provendría de la reforma agrícola en los países de la OECD, aunque los agricultores en estos países contribuyen con apenas el 4% del producto bruto mundial y menos de una décima parte del comercio mundial. En términos de ganancias del ingreso real, virtualmente todos los países y regiones en desarrollo se beneficiarían de una reforma agrícola en los países de la OECD, y la mayor parte de estas ganancias recaerían en los países exportadores agrícolas de América Latina y África Subsahariana. El comercio global se expandiría proporcionalmente más para la agricultura (58%), que para las manufacturas (20%) y servicios (10%). El hogar productor promedio en los países en desarrollo ganaría, mientras que el hogar consumidor promedio con déficit alimentario perdería. Pero las ganancias de los productores excederían cualquier pérdida de los consumidores, y los efectos multiplicadores dinámicos para las áreas rurales y economías en desarrollo a la larga beneficiarían a los consumidores. Esto sería así debido a la significativa respuesta a la reforma de la oferta por parte de los agricultores, ya que el precio real internacional de los productos agrícolas se incrementaría en tan sólo 5%, mientras que el volumen del comercio mundial de tales productos se incrementaría en más del 50%.

Otro trabajo similar de Anderson et al. (1999) encuentra que las políticas agrícolas de los países de la OECD les causan anualmente pérdidas de bienestar por USD 19,8 mil millones. Las ganancias promedio netas para los hogares en los países pobres producto de una reforma en las políticas agrícola-

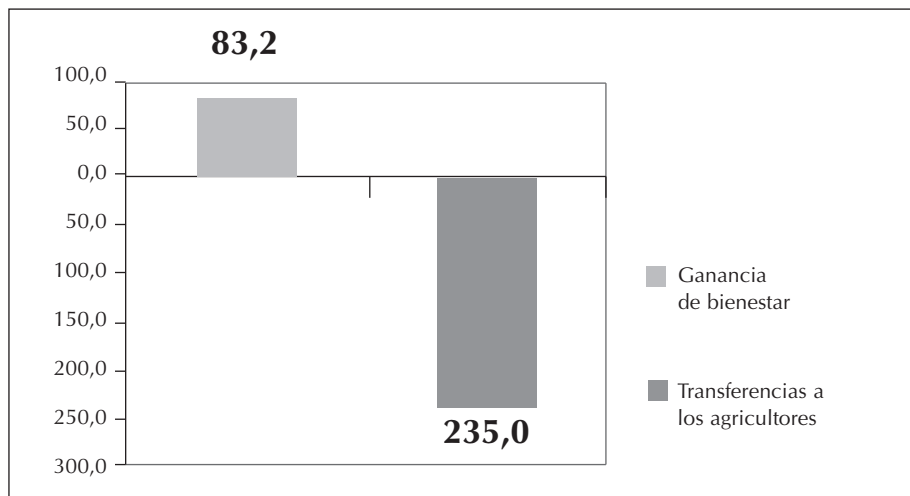
las de los países de la OECD serían igualmente significativas, ya que alcanzarían desde USD 1 per cápita en el sur de Asia, a USD 4 en el sureste de Asia, USD 6 en África Subsahariana y USD 30 en América Latina.

Es más, la sola liberalización de ciertos productos de interés para los países en desarrollo generaría beneficios bien importantes. Un ejemplo de esto es el algodón. Según un estudio del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Badiane et al., 2002: 13), la completa eliminación de los subsidios al algodón en Estados Unidos, ayudaría en el corto plazo a incrementar el precio mundial de ese producto entre un 25% y 30%, lo que a su vez elevaría los ingresos de exportación en África del Oeste y Central en USD 250 millones. En otro ejemplo, Freeman et al. (2000: 41) muestran que los exportadores brasileños y tailandeses de azúcar obtendrían un estimado de USD 383 y USD 175 millones al año, respectivamente, si tan sólo el mercado de azúcar estadounidense fuera completamente liberalizado.

A los efectos de ilustrar mejor las magnitudes involucradas, en el gráfico 3 se presentan los datos ya mencionados sobre la ganancia de bienestar que podría obtenerse de la eliminación de las distorsiones que generan las políticas fiscales de los países de la OECD, según el cálculo de Anderson et al. (2001: 196-197), y el estimado del Banco Mundial (2003<sup>a</sup>) sobre las transferencias totales de los contribuyentes y consumidores a los agricultores en la OECD. Con este gráfico se intenta contrastar la magnitud de las pérdidas de bienestar del mundo en desarrollo y los costos que recaen sobre los contribuyentes del mundo desarrollado. Estos datos evidencian que los agricultores de los países en desarrollo no sólo deben competir con la tecnología de los países más avanzados, sino que su trabajo no es justamente remunerado porque reciben precios artificialmente bajos. En definitiva, se encuentran en una competencia injusta contra las tesorerías de los países desarrollados<sup>16</sup>.

Como puede apreciarse, los estudios coinciden en que la reforma del comercio agrícola es deseable, pero el problema es determinar si la liberalización es beneficiosa, aún en forma unilateral, o si para la mayoría de los países en vías de desarrollo debe ser más equilibrada. En este sentido, parece razonable que si se ha avanzado en el resto de las mercancías, los productos agrícolas deberían alcanzar un tratamiento similar, mediante el cual sean eliminadas o reducidas significativamente todas las barreras arancelarias y no arancelarias, las medidas de apoyo interno y los subsidios a las exportaciones, según el principio que aquellos países desarrollados que mantienen las políticas más distorsionantes, deben realizar los mayores esfuerzos. La reforma es necesaria, no sólo por los beneficios que redundarían en las regiones más depri-

**Gráfico 3**  
**Magnitudes de ganancia de bienestar vs. transferencias**  
**a los agricultores en la OCDE**  
 (USD miles de millones)



midas del globo, sino también por las mismas características intrínsecas de la actividad agrícola, que se describen a continuación.

*La agricultura como un sector vulnerable*

Más allá de las consideraciones en cuanto a las ganancias del bienestar del comercio agrícola, es necesario tener presente las especiales características intrínsecas de los bienes agrícolas. Estos no sólo deben ser vendidos rápidamente por su naturaleza perecible, sino que sus precios son altamente volátiles por efecto de las condiciones no anticipadas del tiempo, insectos y plagas, desastres naturales y enfermedades.

En general, la naturaleza de la producción agrícola difiere de las manufacturas, por varias características, como ser: falta de control sobre la oportunidad, sobre el volumen de la producción y sobre los términos de la venta; perecibilidad, volatilidad de precios, registros financieros incompletos y poco sofisticados, alto número de firmas, venta a precios por debajo de los costos de producción, y uso de trabajo contratado e itinerante. Esto se traduce en que una vez que la siembra ha sido realizada, es difícil para el productor res-

ponder al mercado en una determinada estación. En consecuencia, la producción agrícola puede generar ventas por debajo del costo de producción como una práctica normal de negocios, más aún cuando el trabajo en una determinada temporada es menos flexible en el corto plazo que, por ejemplo, en comparación con las manufacturas, y todos los insumos son esencialmente fijos. Es decir, dentro de una misma estación el trabajo es inflexible (aunque lo es menos de estación a estación), por lo que los salarios no suelen cambiar en una misma estación tan frecuentemente como lo hacen los precios (Hartigan, 2000: 635 - 636). Para productos en los cuales existen múltiples cosechas, el pago al trabajo contratado para la estación, resulta en intervalos en que los salarios exceden el valor del producto marginal medio del trabajo e intervalos en los cuales el salario es excedido por ese valor. Cuando se presenta el punto máximo de una cosecha, los precios del producto son bajos y la productividad alta (Ibíd.: 634).

A la dificultad propia que generan estas incertidumbres, debe agregarse que muchas veces estas características de la agricultura no son debidamente consideradas por los mecanismos nacionales existentes para regular el comercio. Un ejemplo de esto son los procedimientos antidumping que los países utilizan para evitar que ingresen a su territorio productos comercializados a precios por debajo de sus costos de producción. Así, los métodos para determinar la existencia de un acto injusto en una investigación antidumping, incluso de acuerdo a los códigos del GATT y la OMC, pueden estar sesgados en contra de la importación de productos agrícolas, ya que en muchos casos no toman debidamente en cuenta la incertidumbre de la estacionalidad y de la mano de obra contratada en la agricultura. En particular, los productos exportados durante los puntos altos de una cosecha son vulnerables a la acusación de realizar dumping de costo, porque los ingresos no alcanzan para cubrir el pago de los factores utilizados. Un ejemplo de esto es el procedimiento antidumping en Estados Unidos, donde las ventas a pérdida pueden resultar en el uso de valores construidos que presentan márgenes antidumping sustanciales, de forma que la legislación resulta ser más proteccionista en la agricultura que en las manufacturas. Este efecto puede ser aún más perjudicial que si se considera que la sola existencia del procedimiento antidumping puede disuadir las importaciones agrícolas frescas (Ibíd., 2000: 643).

Desde otro punto de vista, en los países en desarrollo abundantes en trabajo no es tan evidente que los trabajadores menos preparados, y por lo tanto los más pobres, sean los más intensamente usados en la producción de bienes transables no agrícolas. Así, mientras la liberalización comercial de los

bienes industrializados puede influir en el incremento de los salarios de los trabajadores con educación primaria completa, los trabajadores analfabetos, por ejemplo, pueden ser dejados atrás o incluso caer aún más en su ya bajo nivel de bienestar. Esta es una de las razones por las que la reforma del comercio agrícola es considerada tan importante, ya que en este sector es posible confiar razonablemente que el grupo mayoritario entre los pobres en el mundo, los trabajadores de baja preparación en las áreas rurales, se beneficien del proceso de liberalización y de las respuestas productivas que éste genera (Winters, 1999: 53).

Sin embargo, la liberalización tiene sus costos. Existen al menos dos distinciones entre países desarrollados y en desarrollo que sugieren diferentes implicaciones de los ajustes resultantes de la liberalización del comercio agrícola. Primero, los productores en algunos países en desarrollo, especialmente aquellos con reducida base industrial, pueden tener menores opciones de ajuste, comparados con los países desarrollados. Segundo, los países en desarrollo no tienen las redes de seguridad social que están disponibles en los países desarrollados para mitigar en el corto plazo los impactos del ajuste agrícola (Freeman et al., 2000: 6).

A estas dificultades, es necesario agregar el extendido recurso de la progresividad arancelaria, la existencia de sesgos en contra de la agricultura a través de las políticas industriales y macroeconómicas, y el conjunto de políticas favorables al ámbito urbano en muchos países en desarrollo que desestiman la inversión en infraestructura rural y educación. Sin transporte y comunicaciones eficientes que vinculen la producción rural con los mercados domésticos y globales, las aspiraciones de crecimiento agrícola permanecen limitadas para muchos países en desarrollo (Ibíd., 2000: 17-18).

Con estos razonamientos – y los de la sección anterior –, se puede afirmar que la agricultura es un sector especialmente vulnerable a las políticas distorsionantes del comercio de los países desarrollados y en desarrollo, y que quienes más se perjudican con esta realidad son los grupos más desprotegidos en los países en desarrollo exportadores de alimentos. En definitiva, son estos los países que pierden de una negociación poco equitativa que no contemple una reforma decisiva en el sector.

Es por esta realidad que muchos países en desarrollo tienen la difícil tarea en las negociaciones comerciales de vender la idea de reducir y/o eliminar las distorsiones al comercio generadas por los países desarrollados, pero a la vez rechazar mayores compromisos de su parte, en atención a la vulnerabilidad e importancia económica relativa de su sector agrícola.

### *Los intereses encontrados*

El conflicto entre el imperativo de incrementar el bienestar económico por medio del comercio exterior de productos agrícolas, y la percepción de vulnerabilidad del sector agrícola, determina que los países en desarrollo no necesariamente tengan intereses comunes en las negociaciones internacionales. Por lo menos pueden ser identificados cinco agrupamientos diferentes, a saber (Matthews, 2001:76):

- Los mayores exportadores agrícolas: Argentina, Brasil, Tailandia y otros países en desarrollo miembros del Grupo de Cairns.
- Grandes países de bajos ingresos cercanos a la autosuficiencia: India.
- Grandes y medianos importadores netos de alimentos: Egipto, Kenia y Pakistán.
- Pequeños estados insulares, que también pertenecen al grupo de los importadores netos de alimentos, muchos de los cuales, sino todos, se benefician de acuerdos de comercio preferencial: Mauricio y Jamaica.
- Países menos desarrollados, también importadores netos de alimentos.

En total, existen 64 países en desarrollo importadores netos de alimentos, de los cuales 48 están considerados por la Organización de las Naciones Unidas entre los menos desarrollados y 16 son países en desarrollo de bajo o mediano ingreso. El hecho es que la introducción de disciplinas y el acotamiento de las políticas de apoyo afectan en forma diferente a los países importadores de alimentos, y en consecuencia es de esperarse que persigan agendas encontradas con las de los exportadores. Más aún, antes de decidir los intereses estratégicos en las negociaciones, frecuentemente los países en desarrollo deben conciliar al interior los intereses en conflicto de sus propios sectores exportadores e importadores.

Pero también los países en desarrollo suelen tener algunos asuntos que les son comunes. Estos incluyen preocupaciones sobre la seguridad alimentaria, la generación de ingresos gubernamentales y el desarrollo de las potencialidades de los sectores agrícolas e industriales. Frecuentemente los esfuerzos para obtener algunos de estos objetivos están en conflicto con otros. Por ejemplo, el establecimiento de impuestos sobre las exportaciones con propósitos recaudatorios puede reducir la producción agrícola y la seguridad alimentaria (Freeman et al., 2000: 6).

En muchos casos, los países en desarrollo se encuentran en la difícil posición de tener que solicitar medidas unilaterales de liberalización del comer-



cio de parte los países desarrollados, sin poder realizar concesiones significativas a cambio. En el caso concreto de acceso a mercados, Sumner (2000), en base a los ejemplos del mercado de granos en la Unión Europea, del arroz en Corea del Sur y del azúcar en los Estados Unidos, afirma, coincidentemente con otros autores, que los países exportadores obtendrían sustanciales beneficios al concentrar sus recursos escasos en disciplinar las medidas de frontera de los países desarrollados, incluso si no se disciplinaron en nada las medidas de apoyo doméstico. Sin embargo, Matthews (2001: 84) encuentra en otro estudio que los países en desarrollo son menos entusiastas en conceder a cambio mayores rebajas de sus aranceles agrícolas. Se desprende de esta contradicción, que la posición de muchos de estos países es de solicitar un tratamiento asimétrico, lo cual si bien es aceptado en general por los países desarrollados y está contemplado en la OMC bajo el principio del “trato especial y diferenciado”, es naturalmente una idea difícil de vender a europeos y norteamericanos, al menos en la amplitud que proponen.

Entre los países en desarrollo que podrían no beneficiarse de la liberalización agrícola y que se resisten a ella, se incluyen aquellos que son netos importadores agrícolas y aquellos que dependen fuertemente de los acuerdos de acceso preferencial a mercados desarrollados con precios apoyados. En el primer caso, en contraposición a los países que abogan por eliminar los subsidios a las exportaciones, en especial los del Grupo de Cairns, existen algunos países importadores que consideran que se benefician de estos subsidios porque les permite acceder a importaciones más baratas. Sin embargo, estos beneficios son relativizados por algunos autores como Matthews (2001: 85), dado que el mayor usuario, la Unión Europea, los instrumenta como subsidios variables. Es decir, los subsidios a las exportaciones son mayores cuando los precios mundiales son más bajos y desaparecen cuando los precios de los alimentos son altos, vale decir, cuando los países importadores de alimentos tienen la mayor necesidad de apoyo.

Otro aspecto es el destacado por la FAO (2003<sup>a</sup>) que argumenta que aunque a corto plazo las subvenciones internas y a las exportaciones tienden a reducir la factura de importación de alimentos de los países importadores, a largo plazo las importaciones subvencionadas acaban por desincentivar la inversión en la producción de alimentos en los países importadores que no conceden subvenciones. Ello también puede llevar a los gobiernos de dichos países a desatender su sector agrícola nacional. En este punto, vale notar la reflexión de Freeman et. al. (2000: 39) quien recuerda que los países importadores agrícolas, casi por definición, tienen ventajas comparativas en activida-

des no agrícolas y podrían ser más beneficiados por una liberalización más general del comercio, que aquella basada exclusivamente en el sector agrícola.

En el segundo caso, algunos países desarrollados proveen acceso preferencial a sus mercados, en particular para productos tales como azúcar<sup>17</sup>, banana y carne, provenientes de países en desarrollo. Varios de los países en desarrollo receptores de acceso preferencial tienen economías basadas en apenas unas pocas actividades económicas principales, frecuentemente productos preferenciales, turismo, textiles y otras formas de manufacturas livianas. Las preferencias perpetúan la situación de poca diversificación de estas economías, ya que orientan las actividades económicas de los países aparentemente beneficiados hacia los sectores receptores de las preferencias, en detrimento de otros sectores potencialmente más rentables. Este mecanismo incrementa también la dependencia de las actividades apoyadas y no enfrenta las áreas de mayor necesidad en los países suplidores.

Sin embargo, los países beneficiarios se resisten a la reforma porque consideran que sufrirían pérdidas inaceptables, en especial los países pequeños que actualmente concentran sus exportaciones en la Unión Europea en forma preferencial. Lo mismo se aplica en un menor grado a países suplidores de Estados Unidos. Algunos analistas, como el embajador Pérez del Castillo creen, sin embargo, que ello constituye una equivocación porque “la erosión de preferencias se da de todas maneras con los acuerdos bilaterales que se están firmando al margen de la OMC”<sup>18</sup>.

Sería una forma más efectiva de ayudar a estas economías el reorientar la ayuda sin utilizar mecanismos distorsionantes del comercio. Además, existe la posibilidad de que los países que proveen acceso preferencial, eliminen en el futuro estas preferencias y permitan la competencia de otros suplidores, pero manteniendo los mismos límites en el total de sus importaciones. Tales cambios podrían reducir los ingresos en los países que inicialmente tenían acceso preferencial, pero a la vez incrementaría los ingresos en otros países suplidores en mayor magnitud, con lo que se incrementaría el ingreso mundial agregado (Freeman, Fran et al., 2000, 2000: 41). Cualquiera sea el escenario, deberían ser estudiados posibles mecanismos de compensación a los países que terminan perdiendo por los ajustes en el corto y mediano plazo.

Otro tema a considerar es el peso del argumento de la seguridad alimentaria para ciertos países. Las políticas agrícolas orientadas a la seguridad alimentaria tienen predominio en los países del sur de Asia, porque allí la densidad de población es generalmente alta, la pobreza es considerable en algunas regiones, las inundaciones regionales son periódicas y la escasez de ali-

mentos es crónica. En cuanto a las importaciones, la percepción es que la seguridad alimentaria es sinónimo de fuerte autosuficiencia, lo que explica la imposición de altos aranceles y restricciones cuantitativas extensivas sobre importaciones de cultivos esenciales, como forma de estimular la sustitución a las importaciones. En lo que refiere a las exportaciones, son aplicados controles extensivos, fundamentalmente para cultivos tales como arroz y trigo, de forma de mantener los precios domésticos por debajo de los precios mundiales (Freeman, Fran et al., 2000: 19). Entre estos países, se destaca el caso de la India, donde además existen restricciones en la movilidad y en el comercio de los productos agrícolas, y se les prohíbe a los comerciantes privados la acumulación de productos y la realización de actividades de arbitraje entre los distintos distritos, lo cual se puede atribuir a la existencia de monopsonios (monopolios de demanda) y agencias estatales (Anderson et al., 2001: 205).

Por el contrario, la liberalización de los mercados agrícolas se ha dado autónomamente en varios países. En efecto, los estados en desarrollo del sudeste de Asia se muestran más favorables a la apertura del comercio agrícola y han adoptado políticas consecuentes, con lo que parecen haberse apartado de la defensa a ultranza del argumento de la seguridad alimentaria. Algo similar ocurre con África, y en especial en los países Subsaharianos, donde se ha dado una fuerte liberalización en los años 90<sup>7</sup>. Estos cambios en general han estado motivados por las sugerencias de los organismos financieros internacionales, en especial el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Freeman et al., 2000: 19).

En América Latina y el Caribe, el proceso de liberalización agrícola tuvo su mayor empuje a finales de los años 80<sup>8</sup>. Sin embargo, existen importantes diferencias entre estos países, con una mayor liberalización en países como Chile y Argentina, y menor en algunos pequeños del Caribe. Por su parte, las exportaciones agrícolas están en general libres de intervención gubernamental, destacándose los países latinoamericanos del Grupo de Cairns<sup>19</sup>. Evidentemente, la seguridad alimentaria en general no tiene prioridad en la agenda negociadora de éstos países agro exportadores.

A las divisiones evidentes entre los países en desarrollo, hay que agregar la problemática que presentan a la hora de llevar adelante negociaciones internacionales complejas. Muchas misiones nacionales en Ginebra, ciudad sede de la OMC, no tienen el personal para atender y seguir el ritmo del gran número de reuniones formales e informales del proceso de negociaciones multilaterales, así como tampoco los funcionarios en las capitales nacionales cuentan con el tiempo, o los recursos para analizar los asuntos y formular po-

siciones negociadoras. Como dice Sally (2003: 53), no es extraño entonces que las posiciones de estos países tiendan a ser conservadoras, pasivas y reactivas, sólo haciendo concesiones si se encuentran bajo extrema presión de los jugadores más poderosos.

### **Los mayores poderes y sus políticas agrícolas**

Las distorsiones que pesan sobre el comercio agrícola en el mundo obedecen en buena parte al juego político interno de los grandes poderes, que se ha proyectado a lo largo del historia con eficacia en la agenda internacional, gracias a la falta de una posición coordinada, coherente y consistente de parte del mundo en desarrollo.

Por ello, a continuación se presentan los principales lineamientos e instrumentos de estas políticas en Estados Unidos y la Unión Europea, y su relación histórica con las negociaciones multilaterales.

#### *La Unión Europea*

El instrumento de administración de la política agropecuaria en la Unión Europea, la política agrícola común (PAC), sufrió varios cambios a lo largo de la historia. En 1992, un par de años antes de la reforma de la Ronda Uruguay del GATT<sup>20</sup>, la Unión Europea emprendió una reforma fundamental en la política común, y por esta coincidencia temporal algunos autores consideran que la creación de políticas a nivel multilateral estuvo en aquel momento relacionada con el juego interno en la Unión Europea.

En este sentido, existen dos escuelas de pensamiento sobre la relación entre la reforma de la política agrícola común de 1992 y las negociaciones del GATT. La primera, argumenta que la reforma de 1992 ocurrió en forma independiente de las negociaciones multilaterales que se daban simultáneamente. Aquí, los problemas domésticos internos relacionados con las restricciones presupuestarias y la sobreproducción de algunos productos primarios, forzaron a los líderes políticos a emprender reformas fundamentales. La segunda escuela no niega la importancia de estos problemas domésticos, pero postula, sin embargo, que los tiempos de la reforma y su propia lógica fueron respuestas directas a las presiones internacionales emanadas de las negociaciones en el GATT<sup>21</sup>.

Posiblemente ambas escuelas tengan parte de razón y expliquen de forma conveniente el resultado del GATT. Lo cierto es que al interior de la Co-

unidad Europea se presentaban fuertes tensiones, ya que existían tres grupos de países bien diferenciados. Por un lado, Gran Bretaña, Holanda y Dinamarca tenían puntos de vista bien liberales, y veían grandes ventajas de alcanzar un acuerdo en el GATT. Por otro, Francia, seguida muy de cerca de Irlanda, era el país que más se beneficiaba de la política agrícola, era su mayor defensor, y por lo tanto se oponía a todo intento de limitarla. Finalmente, Alemania, seguida en diversos grados por el resto los estados miembros, buscaba minimizar los cambios en las políticas que pudieran afectar su sector agrícola muy heterogéneo.

Frente a estas divisiones internas, el liderazgo de la Comisión Europea como representante de la Comunidad Europea en su conjunto se plasmó en la circulación de un “non paper”, que introdujo las ideas que se constituyeron a la postre en el núcleo de la reforma de la política agrícola común de 1992: reducción en los precios de intervención para los cereales, oleaginosas y cultivos proteicos; establecimiento de áreas no productivas para las granjas, y compensación por las reducciones de los precios a través de pagos directos modulados y atados a las hectáreas de tierras cultivadas; entre otras medidas.

Así, la reforma europea facilitó los compromisos favorables al comercio de la Ronda Uruguay, que se analizan en detalle en el capítulo siguiente. Sin embargo, vale la pena destacar con respecto a estos compromisos el trabajo de Bureau et al. (2000: 273), quienes usando indicadores de restrictividad del comercio, muestran que la Unión Europea obtuvo una mayor ganancia en bienestar, debido a que su estructura arancelaria inicial era mayor en media y dispersión, y por lo tanto más distorsionante en términos de bienestar y proteccionista en el acceso al mercado.

Otra importante reforma de la política agrícola común fue la que se firmó el 26 de marzo de 1999, cuando los Jefes de Estado de la Unión Europea alcanzaron un acuerdo sobre el paquete de la denominada “Agenda 2000” de reformas de la política agrícola común. Casualmente, y en forma similar a la reforma de 1992, la de 1999 fue emprendida un par de años antes del comienzo de los esfuerzos negociadores en la Ronda de Doha.

La Agenda 2000 estuvo presionada por la inclusión dentro de la Unión Europea de nuevos países de Europa Central y del este<sup>22</sup>. La relativa alta participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto de esos países hubiera implicado un presupuesto insostenible para la Unión Europea. De hecho, algunos autores (véase por ejemplo, Brenton, 2002: 3-4) estimaron que esta expansión hubiera incrementado los gastos de la Unión Europea por encima del límite establecido de gasto total permitido por la normativa europea

(1,27% del PIB de la Unión Europea). Asimismo, dado el alto componente alimentario del gasto de los hogares de estos nuevos miembros, los altos precios de los alimentos en la Unión Europea hubieran acarreado serias consecuencias para la estabilidad de sus hogares. En definitiva, la adopción de estas propuestas tuvo como objetivo reducir los costos de la adhesión de los nuevos estados a la Unión Europea, al evitar la expansión de la política común en su forma original a los nuevos miembros.

Además, la Agenda 2000 estuvo encaminada a evitar el incumplimiento de los compromisos de la Ronda Uruguay, así como a generar una percepción más positiva de cara a la nueva Ronda de negociaciones en la OMC. Aunque en sí misma sólo implicaba cambios menores, continuaba con la tendencia de reemplazar las medidas de soporte de los precios por medidas de apoyo directo al ingreso, proceso iniciado con las reformas de 1992 (Van Meijl et al., 2002: 450). El paquete incluyó reducciones del entorno del 15% al 20% en los precios de intervención para los cereales, carne y leche, entre otros, pero no se adoptó ningún tipo de reducción en los aranceles a las importaciones y en algunos casos se aplicaron medidas o se mantuvieron mecanismos para compensar estas reducciones (Swinbank, 1999: 391-393).

No obstante, si nos atenemos a algunas simulaciones en base al modelo GTAP que sugieren que las reformas de la Agenda 2000 eran insuficientes (Van Meijl y Van Tongeren, 2002: 467) y a la presión que significaba el ingreso de nuevos países del este europeo a la Unión Europea, la política agrícola común seguía - y sigue - constituyendo un reto mayor para los políticos, ya que, a diferencia de 1992, los ajustes dentro del sector agrícola europeo eran inevitables para cumplir con los acuerdos que podrían surgir de la nueva Ronda de negociaciones.

Quizás por estas razones, el 26 de junio del 2003, el Consejo de Ministros de Agricultura alcanzó un acuerdo en Luxemburgo para una nueva reforma en la política agrícola común<sup>23</sup>. El elemento más importante de esta reforma es la introducción de un pago simple a las granjas que reemplaza la mayor parte de los beneficios existentes y se presenta como independiente de la producción. Los agricultores recibirán los pagos basados en las cantidades de referencia históricamente recibidas en el período 2000-2002. A nivel de las granjas, los pagos son calculados mediante la división entre el monto de referencia de los pagos y el número de las hectáreas elegibles en el año referencia<sup>24</sup>. Además, algunos pagos no están incluidos, como por ejemplo los pagos para las áreas específicas de los cultivos proteicos, el 60% de los pagos por pa-

pa, el 42% por el pago por el arroz y otros vinculados con los cultivos del trigo y de las nueces (OECD, 2004: 11).

La provisión completa del pago simple a las granjas y otros pagos directos están condicionados al cumplimiento de cierto número de estándares ambientales, de seguridad alimentaria, salud animal y vegetal, así como bienestar animal. De acuerdo a este esquema, una lista prioritaria de dieciocho estándares fue establecida, de forma que los estados deben asegurar que no haya una reducción significativa en el área total de pasturas permanentes, y los beneficiarios de los pagos directos están obligados a mantener toda la tierra agrícola en buenas condiciones agrícolas y ambientales, bajo pena de sufrir reducciones en los mencionados pagos. Asimismo, a los efectos de limitar el desuso de la tierra agrícola, así como para tomar en cuenta las preocupaciones no comerciales sobre la administración de la tierra, a algunos estados miembros se les permitió en determinados sectores que parte de las ayudas directas a los agricultores permanezcan conectadas a la producción.

En cuanto a la disciplina financiera, se aplicó un mecanismo según el cual los gastos de la política agrícola común deben permanecer dentro de los techos presupuestarios establecidos por la Unión Europea, de forma que el Consejo puede establecer reducciones necesarias de los pagos directos, si prevé que los gastos puedan excederlos en un determinado año. Además, los gobiernos acordaron, a los efectos de controlar las implicaciones de la expansión sobre los gastos de la política agrícola común, que entre 2007 y 2013 el techo sobre el total de los gastos para los 25 países se incrementará en no más de un 1% por año desde el nivel de 2006. Sin embargo, los agricultores de los 10 nuevos miembros tienen derecho al acceso inmediato a las medidas de mercado de la política común, tales como los reembolsos por exportaciones y mecanismos de intervención, mientras que las ayudas directas serán introducidas gradualmente en un período de 10 años.

Según un análisis de la OECD (2004: 43), para los 15 miembros originales, se verificarán a partir de esta reforma modestas reducciones en la producción de la mayor parte de los productos, con mayores porcentajes de reducción en las exportaciones netas. Asimismo, si bien los cambios serán modestos en los niveles de apoyo, serán mucho más fuertes en la composición del apoyo para los productores, a medida que una parte significativa de los gastos sean menos conectados con la producción y el comercio, y menos específicos a los productos. Los impactos esperados de la reforma son: un movimiento de tierras de cultivo a tierras de pasturas; una significativa extensificación, y en particular una reducción de la densidad de los animales por hectá-

rea; una caída inicial en el precio al productor para los cereales, seguida de una recuperación a los niveles de base para el trigo y los granos; una baja en la producción de carne al final del período; cambios limitados en los mercados de lácteos; y pequeños incrementos en los precios mundiales de los cultivos, excepto para el arroz debido al menor nivel de importaciones en la Unión Europea a medida que los precios domésticos decrezcan.

Se puede concluir que la principal propuesta de las sucesivas reformas de política común ha sido la mayor desconexión entre los subsidios a los agricultores y sus niveles de producción, y la redirección de los recursos a formas menos distorsionantes de apoyo a las granjas. Estas propuestas tienden a estimular a los agricultores a producir más en respuesta a la demanda de mercado y menos para maximizar los subsidios recibidos. La Unión Europea argumenta que con estas propuestas se reducen los incentivos para la sobreproducción, y en consecuencia los subsidios a las exportaciones, lo cual debería ayudar a reducir la presión en los precios mundiales.

Sin embargo, el gasto previsto para la Europa de los 25 se estima en €106,5 mil millones para el 2006, es decir un incremento de €16 mil millones (European Union, 2004: 9), mientras que el presupuesto total de la política agrícola común se mantiene en los €50 mil millones, representa el 50% de los gastos de la Unión Europea (European Communities, 2004: 28), y no existen medidas propuestas para reducir los aranceles de importación. La más notoria flexibilización en este sentido, como se verá, es que esta entidad aceptó la posibilidad de eliminar los subsidios a las exportaciones en las negociaciones multilaterales en una fecha no determinada aún, desechando así su oferta inicial de una reducción del 45%.

### *Estados Unidos*

El Acta sobre Seguridad Agraria e Inversión Rural del año 2002 de Estados Unidos (Farm Security and Rural Investment Act – FSRIA), concentra la atención internacional porque puede significar un retroceso frente a las dos décadas en que ese país mantuvo un camino de gradual reforma para hacer sus políticas más consistentes con las fuerzas del mercado y la liberalización del comercio. Los presupuestos agrícolas (Farm Bills) regulan en la historia de este país un amplio espectro de temas separados, que incluyen tópicos tan diversos como la asistencia alimentaria a los pobres, apoyo a la investigación, seguridad alimentaria y ayuda a las comunidades rurales para la obtención de electricidad o tratamiento de aguas, entre otros. En el ámbito internacional de



la política, los presupuestos más recientes han incluido la autorización para distribuir subsidios a los precios de exportación – aunque no se hace mayor uso de esta autorización –, subsidios para la promoción internacional, ayuda alimentaria y programas de garantía a los créditos para la exportación. El Acta de 2002 no es la excepción en esta tendencia.

A pesar que la agricultura de Estados Unidos es grande y diversa, casi el 90% de todos los programas agrícolas están diseñados para un reducido número de cultivos. En particular, se destacan granos, oleaginosos y algodón, que representan cerca del 40% de todos los apoyos. De hecho, las disposiciones para el pago a los productos básicos consumen la mayor parte de los USD 20 mil millones anuales previstos en el presupuesto. Varios productos menores, tales como miel y lana, también reciben pagos sustanciales en relación al tamaño de esas industrias. Los productos lácteos son apoyados por un complejo conjunto de regulaciones de mercado que generan discriminación de precios dentro de los Estados Unidos. Estas medidas incluyen barreras comerciales, un reducido subsidio a la exportación y pagos directos. Otros productos, como ser carne, azúcar, maní y jugo de naranja concentrado y congelado, presentan barreras al comercio significativas. No obstante, los subsidios gubernamentales y esquemas de protección para la mayor parte del resto de la agricultura son relativamente bajos (Sumner, 2003: 99 - 106).

Dentro del esquema de préstamos de mercado (Loan Deficiency Payments – LDP), el gobierno paga la diferencia entre la tasa de préstamo establecida (el precio de apoyo al productor), y la tasa de repago del préstamo (el precio al cual los préstamos gubernamentales son repagados). La tasa de repago varía con el precio de mercado del cultivo. Este esquema provee un piso para los precios a los productores, pero remueve al gobierno del lado de la demanda y permite que los cultivos sean comercializados a través de los canales normales. Para el trigo, granos para alimentación de animales y soya, las tasas de préstamo tradicionalmente son establecidas aproximadamente entre el 70% y el 85% del promedio móvil de los precios pasados, con algunos mínimos fijos, esperado que los pagos sean activados únicamente en las circunstancias más inusuales. Un ejemplo de la aplicación de este mecanismo es el colapso de los precios en 1997 y 1998, que generó grandes beneficios para ser distribuidos, con lo que la magnitud de los pagos se incrementó rápidamente y permaneció alta incluso en el año 2002 (Ibíd.: 102).

En cuanto a los productos específicos, la ley incrementó las tasas de préstamo para el maíz y el trigo, y las redujo para la soya, manteniéndolas sin cambios para el arroz y el algodón. En definitiva, cuanto más altas son las ta-

sas de préstamo para el maíz y el trigo, más se incrementa el costo esperado de la legislación, lo que tiene importantes implicaciones en cuanto a los compromisos en la OMC, al ser estos subsidios claramente específicos al producto, y por tanto estar sujetos a compromisos de reducción dentro de la categoría “ámbar”<sup>25</sup>. No obstante, la ley prevé que si el apoyo a los productores excede el límite máximo comprometido por los Estados Unidos en el acuerdo de la Ronda Uruguay, el Secretario de Agricultura puede ajustarlo para cumplir con los límites establecidos en la OMC.

Asimismo, la ley mantiene el programa de mejoramiento de las exportaciones hasta los límites máximos autorizados por la OMC y continúa con las ayudas alimentarias y los subsidios al crédito de exportación. Es oportuno destacar que los programas de créditos a las exportaciones de Estados Unidos equivalen al entorno de la mitad de los USD 6,5 mil millones por año que se aplican en el mundo. Los programas involucrados son las garantías de créditos, tasas de interés subsidiadas, asunción pública del riesgo y subsidios sobre los seguros (Banco Mundial, 2003<sup>b</sup>: 3). Asimismo, duplica el Programa de Acceso a Mercados hasta los USD 200 millones por año, subsidio destinado a apoyar los esfuerzos de la industria por promover los productos agrícolas estadounidenses en los mercados de exportación (Sumner, 2003: 106).

No obstante el aparente giro proteccionista de los últimos tres años, es de destacar la propuesta radical de este país en la OMC (año 2002) de reducir los subsidios domésticos que afectan el comercio (de USD 100 mil millones a 5% de la producción agrícola), reducir los promedios arancelarios de 62% a 15% y abolir los subsidios a las exportaciones para el año 2010 (Sally, 2003: 32). Esto puede ser un indicativo de que la posición proteccionista de Estados Unidos está, al menos en parte, influida por la persistencia de la política europea, persistencia que a su vez le da argumentos a los grupos de presión internos que abogan por un mayor proteccionismo agrícola norteamericano.

Otro aspecto para tener en cuenta es el juego político interno. De forma similar al caso de la Unión Europea, antes reseñado, aquí también el juego interno influye, y obliga a analizar sus impactos sobre las negociaciones multilaterales. Muestra de esto es que el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, si bien obtuvo finalmente la autoridad para la promoción del comercio en 2001<sup>26</sup>, tuvo que conceder una legislación más proteccionista al interior de Estados Unidos, particularmente en la agricultura y el acero. En definitiva, la nueva política revirtió la breve tendencia a la liberalización de la agricultura estadounidense en los años 90', al incrementar los subsidios do-

mésticos con efectos potencialmente distorsionantes sobre el comercio (Sally, 2003: 18), y su futuro dependerá no sólo de las negociaciones internacionales, sino también de la interacción de los grupos de presión internos, tan importantes en las definiciones de política de ese país.

En cualquier caso, la nueva política agrícola de la mayor potencia mundial, puede tener algunos efectos sobre las negociaciones multilaterales (Sumner, 2003: 120-121), a saber:

- Los negociadores estadounidenses cuentan con menores grados de libertad para acordar reducciones en el apoyo doméstico, a cambio de una mayor apertura de mercado o menores subsidios a las exportaciones, en especial si un posible acuerdo en la OMC obligara a este país a reescribir su política agrícola.
- Varios países pueden verse obligados a usar mayores recursos de negociación para reducir los subsidios domésticos en Estados Unidos, en lugar de enfocarse en abrir los mercados de Corea, Japón o la Unión Europea.
- Algunos países del tercer mundo probablemente están percibiendo que los subsidios agrícolas distorsionantes del comercio son una parte esencial de la política agrícola y serán más propensos a adoptar tales políticas.
- Estados Unidos parece en definitiva encaminarse a mantener sus medidas de apoyo doméstico distorsionantes del comercio en el futuro previsible, y tratará de acomodar en consecuencia los compromisos que deba asumir en la OMC.

### **Los grupos de actores**

Con el tiempo han ido cobrando relevancia algunos grupos de países unidos por la defensa de intereses nacionales coincidentes y que los llevan a abogar en las negociaciones multilaterales por una reforma más equitativa de las políticas comerciales distorsionantes de los países desarrollados. Estos grupos, como se mencionó en el capítulo I, han tendido en cierta forma a equilibrar el “candelabro” de las negociaciones multilaterales, y posiblemente la mejor muestra de su relevancia es el fracaso de las negociaciones de Cancún, que se analiza más adelante. Por ello, se definen a continuación brevemente las principales características de dos de estos grupos, cuyos intereses más en de-

talle se desprenden de sus propuestas de negociación que se relatan en los próximos capítulos. Otros grupos sólo se mencionan a efectos informativos.

### *El Grupo de Cairns<sup>27</sup>*

El Grupo de Cairns es una coalición de 17 países exportadores agrícolas que representan un tercio de las exportaciones mundiales agrícolas. Desde que fue creado en 1986, el grupo ha sido uno de los que más consistentemente ha defendido la liberalización del comercio agrícola y contribuyó en cierta forma a que la agricultura forme parte de la agenda multilateral del comercio.

Aboga por la eliminación de los subsidios a las exportaciones y a los créditos a las exportaciones, y la reducción significativa del apoyo doméstico y de las barreras arancelarias y no arancelarias en el mundo. Este grupo considera que si bien la Ronda Uruguay del GATT fue satisfactoria, aún queda mucho por hacer para que se logren políticas agrícolas genuinamente orientadas por el mercado.

El grupo se destacó en los años 90', cuando un creciente número de países en desarrollo hicieron causa común con países de pensamiento similar en el mundo industrializado con respecto a diversos asuntos relacionados con la agricultura y el comercio de servicios. Por esto es que el grupo está integrado tanto por países desarrollados como en vías de desarrollo, a saber: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

### *El Grupo de los 20<sup>28</sup>*

De cara a la reunión de Cancún de septiembre de 2003, se formó una alianza eventual denominada Grupo de los 20 (G20), que adoptó las ideas del Grupo de Cairns, pero a la vez incorporó elementos de las posiciones de países como India o Brasil, mucho más reacios en cuanto a aceptar mayores compromisos para los países en vías de desarrollo o la inclusión de nuevos temas en las negociaciones por parte de los países desarrollados.

La legitimidad del grupo está en el hecho que tiene una importante participación en la población rural mundial, y defiende el componente del desarrollo como el más importante de la Ronda de Doha.

Una característica que comparte este grupo con el de Cairns es que tiene una membresía multiregional, ya que no está integrado exclusivamente

por países de una misma región. Difiere, no obstante, en que está conformado exclusivamente por países en desarrollo. De hecho, en Cancún las coaliciones del tipo del Grupo Cairns estuvieron prácticamente ausentes, y el fracaso de la reunión es en cierta forma un indicio de la reaparición de la división norte - sur.

El grupo está integrado por países en desarrollo tan disímiles como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe.

### *Otros actores agrupados*

Aparte de estos dos grupos, en la OMC existen otros varios que también mantienen protagonismo creciente en sus áreas de interés, pero que por razones de extensión no son analizados en este trabajo. Entre otros, se destacan:

- El Grupo Africano, formado por 41 de los países más pobres de África, que es conocido, entre otros temas, por su rechazo a las medidas que distorsionan el mercado del algodón, lo que le mantiene en pugna, entre otros países, con Estados Unidos.
- El grupo ACP, que reúne 90 de los países menos desarrollados del Asia, Caribe y Pacífico.
- El G10, formado por diez países importadores netos de alimentos, la mayoría de ellos desarrollados, incluyendo a Suiza y Japón.
- El grupo de países defensores de las preocupaciones no comerciales, formado por 38 países, incluidos los de la Unión Europea.

A modo de resumen, de los ejemplos de las políticas comerciales de Estados Unidos y la Unión Europea, pero también de otros no analizados aquí como Corea, Japón, Suiza, etc., se desprende que los agricultores en los países pobres no pueden competir con las tesorerías de los países desarrollados, problema que se agrava por la vulnerabilidad del negocio agrícola. Esto es especialmente cierto si se toma en cuenta que algunas de estas políticas por sí solas fácilmente equivalen al PIB conjunto de varios países en desarrollo. Ante esta realidad, se han formado grupos de países con intereses nacionales coincidentes que han marcado una presencia más relevante y consistente en las negociaciones internacionales.

Luego de abordar el problema agrícola desde el punto de vista teórico en el primer capítulo y de situar su realidad estadística, y el papel que juegan los diversos actores en el presente, los próximos dos capítulos abordan el marco jurídico vigente en la OMC y las negociaciones que están en pleno desarrollo, con miras a una reforma más profunda del comercio internacional.

### *Capítulo III*

## **LA AGRICULTURA EN EL GATT Y LA OMC<sup>29</sup>**

Desde la creación del GATT, en 1947, se han realizado ocho rondas de negociaciones comerciales<sup>30</sup>. Actualmente está en curso la novena ronda, en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo o Ronda de Doha, que se analiza en el siguiente capítulo. En las primeras rondas, las negociaciones se centraron en la reducción de los aranceles aplicables a las mercancías importadas. Como consecuencia de las negociaciones, a mediados de los años 90', los aranceles promedio aplicados por los países industrializados a los productos industriales habían bajado de forma ininterrumpida, hasta situarse en menos del 4%. Luego, en la década de los 80' las negociaciones se ampliaron para incluir las medidas no arancelarias y nuevos temas como los servicios y la propiedad intelectual.

Posiblemente, la Ronda de negociaciones comerciales más importante del GATT fue la Ronda Uruguay, que se desarrolló entre 1986 y 1994. Su mayor logro fue la concreción de un histórico acuerdo firmado en Marrakech, Marruecos, el 15 de abril de 1994, mediante el cual fue creada la OMC. Además, entre los varios instrumentos jurídicos acordados, se encuentra el denominado Acuerdo sobre Agricultura, en vigencia hoy, con el cual la agricultura pasó por primera vez en la historia a formar parte del sistema multilateral de comercio. Actualmente, se encuentra en pleno proceso de negociación la mejora de los compromisos del Acuerdo sobre Agricultura, de forma de reducir las prácticas que distorsionan el comercio agrícola.

El objetivo de este capítulo es analizar el marco jurídico vigente en la OMC, partiendo desde lo general del régimen del comercio internacional hasta los temas específicos del Acuerdo sobre Agricultura, las dificultades de su implementación y su interrelación con los procesos de negociación que se desarrollan en el continente americano.

Sin embargo, antes de profundizar en las características de los compromisos del sistema multilateral y las negociaciones de la Agenda de Doha, es

necesario tener presente que los limitados resultados obtenidos en los años 90' no son casuales. De hecho, el Acuerdo sobre Agricultura de 1994 no hubiera sido posible sin un acuerdo previo entre la entonces Comunidad Europea y Estados Unidos, y sin unos principios básicos que siempre han guiado las negociaciones. Por ello, a continuación se relata el contexto histórico en que surge el acuerdo del GATT, y luego se detallan esos principios tan importantes.

### **El origen del Acuerdo sobre Agricultura: “Blair House”<sup>31</sup>**

Los resultados de la Ronda Uruguay en agricultura tienen su origen en largas y difíciles negociaciones bilaterales entre la Comunidad Europea y Estados Unidos, cuyos resultados se plasmaron en el llamado “Acuerdo de Blair House” de 1992. Si bien los países en desarrollo pudieron lograr - no poca cosa - que se tratara el problema agrícola, más protagonistas fueron en aquel tiempo las políticas comerciales en vigencia en esos dos grandes poderes, las cuales a su vez limitaron los grados de libertad de sus negociadores en 1992, y explican en buena parte el articulado del Acuerdo sobre Agricultura de 1994.

En la apertura de negociaciones (1987), Estados Unidos propuso una reducción del 100% de los subsidios a las exportaciones en un periodo de cinco años, pero la Comunidad Europea rehusó hacer una oferta separada y directa a ese respecto, y su última posición en 1990 fue una reducción de las medidas de apoyo doméstico para los principales productos de 30% para 1995, desde la base de 1986. Por su parte, el ministro sueco que presidía las negociaciones, Mats Hellström, propuso una reducción del 30% en el volumen de exportaciones subsidiadas a lo largo de cinco años usando la base 1988-90, propuesta que fue vista con interés por Estados Unidos y rechazada por la Comunidad Europea.

Dada la dificultad de abordar los subsidios a las exportaciones, el potencial para la superposición de conjuntos de ganancias era más alto en el área de las medidas de apoyo doméstico<sup>32</sup>. Por ello, en 1990, Estados Unidos y la Comunidad Europea acordaron que una medida agregada o global de apoyo doméstico sería usada para definir los compromisos, que estos compromisos serían específicos a los productos, y que un precio externo fijo de referencia sería usado para calcular esta medida, en lugar de los precios corrientes, altamente variables en los mercados mundiales. Finalmente, aunque ambos actores hacia 1990 mostraron signos de estar preparados para considerar una pro-



puesta de reducción del 30% en las medidas de apoyo interno desde la base de 1990, las negociaciones en el GATT se estancaron en diciembre de 1990.

Sin embargo, en ese mismo mes el comisionado de agricultura de la Comunidad Europea, Ray MacSharry, anunció que la Comisión impulsaría revolucionarios cambios en la política agrícola común. El anuncio coincidió con un acuerdo entre el canciller Kohl de Alemania y el presidente Mitterrand de Francia, según el cual la Comunidad Europea debería adoptar una nueva propuesta para los subsidios a las exportaciones. Paralelamente, crecía la presión de la industria sobre el Gobierno alemán para impulsar una acción más decisiva en el GATT.

Posiblemente, una de las razones de este cambio es que la resistencia interna a la reforma incrementó la probabilidad de que todo proceso del GATT pudiese fallar, con lo que las divisiones políticas resultantes al interior de la Comunidad Europea posiblemente hubieran comprometido su participación como un actor internacional creíble en las futuras negociaciones del comercio internacional. Este riesgo pudo haber contribuido a alterar las percepciones de los costos relativos de la reforma de la política agrícola para los estados miembros más proteccionistas, lo que permitió romper el estancamiento en las negociaciones multilaterales. En cualquier caso, las propuestas descritas en el capítulo anterior de la Comisión Europea, incluso antes de ser parte de la reforma de la política agrícola común de 1992, fueron aceptadas en septiembre de 1991 por Estados Unidos, Japón y Canadá como útiles para desbloquear las negociaciones en el GATT.

En noviembre de 1992, con el fuerte apoyo de la Presidencia de Gran Bretaña en el Consejo Agrícola, la Comisión se reunió con los negociadores estadounidenses en “Blair House”, Washington, y alcanzaron los acuerdos que encaminaron las negociaciones multilaterales. El acuerdo suponía que los pagos directos de la política agrícola común y los esquemas de préstamo de mercado estadounidenses (LDP) fueran incluidos dentro de una “caja azul”, no sujetos a compromisos de reducción, a pesar de estar asociados a la producción. Asimismo, acordaron una reducción del 21% en el volumen de subsidios a las exportaciones desde la base 1986-88.

Es de destacar que con estos acuerdos la Comisión se apartó de su mandato de negociación dado por el Consejo Europeo, ya que el mandato de noviembre de 1990 ni siquiera permitía la separación de los compromisos entre subsidios a las exportaciones, acceso a mercados y apoyo doméstico. Ciertamente, el acuerdo fue más allá de la posición de Francia, el miembro más opuesto.

En definitiva, como afirmó Legras (1993), la Ronda Uruguay se resume en una confrontación entre dos visiones opuestas sobre cómo regular la agricultura. Finalmente, la visión norteamericana, apoyada por el Grupo de Cairns, prevaleció mayormente, con consecuencias para la estructura de la política agrícola común.

Otra conclusión fundamental es que el contexto histórico determinaba que el acuerdo multilateral sólo era posible si se lograba un acuerdo previo entre los dos grandes poderes, ya que el resto de los países más bien acompañaron lo actuado por ellos.

Cómo se desarrolla en el capítulo siguiente, más recientemente, en agosto de 2003, Estados Unidos y la Unión Europea negociaron un Texto Conjunto que pretendió acercar las posiciones de ambos poderes, y coordinar de antemano un texto más acorde a sus intereses, de forma de influir más efectivamente en los resultados de la reunión ministerial de septiembre en Cancún. Este texto intentó reeditar en cierta forma el acuerdo de “Blair House” de 1992, aunque sin el mismo éxito, dada la mayor oposición y coherencia de los países en vías de desarrollo.

### **Principios que rigen las negociaciones**

En la visión de la OMC, la reducción de los obstáculos al comercio es uno de los medios más evidentes para alentar el comercio, y hacia ello tienen todos los esfuerzos negociadores en el sistema multilateral del comercio. Para lograr este objetivo, las negociaciones operan en función de varios principios, de los cuales cuatro son fundamentales: el principio de la nación más favorecida (MNF), trato nacional, trato especial y diferenciado, y el consenso.

En virtud de los acuerdos de la OMC, el principio de la nación más favorecida significa que los países no pueden en general establecer discriminaciones entre sus socios comerciales, y es tan importante que está contemplado en el primer artículo del Acuerdo del GATT de 1947. Según este principio, si un país<sup>33</sup> concede una ventaja especial, reduce un obstáculo o abre un mercado en favor de otro (por ejemplo, reduce la tasa arancelaria aplicable a un determinado producto), deberá extender el mismo beneficio a los demás miembros de la OMC. No obstante, se permiten ciertas excepciones, como por ejemplo, los acuerdos de libre comercio, o los esquemas de acceso especial que benefician a los países en desarrollo. Asimismo, un país está autorizado a establecer obstáculos a los productos que considera que son objeto de un comercio desleal por parte de un determinado país.

Otro principio establece que después de que las mercancías extranjeras han entrado al mercado, deben recibir el mismo trato que las producidas en ese mercado. Este principio de “trato nacional” significa que se debe dar a los extranjeros el mismo trato que a los nacionales. No obstante, la aplicación de derechos de aduana a las importaciones no constituye una trasgresión a este principio.

Sin perjuicio de los dos principios antes resumidos, existe expreso reconocimiento de que los países en desarrollo necesitan flexibilidad en cuanto al tiempo preciso para aplicar los acuerdos del sistema. Más de las tres cuartas partes de los miembros de la OMC son países en desarrollo y países en transición a economías de mercado. Durante los siete años y medio que duró la Ronda Uruguay, más de 60 de esos países llevaron adelante políticas unilaterales de liberalización del comercio. Al mismo tiempo, estos países fueron mucho más activos e influyentes en las negociaciones de la Ronda Uruguay que en ninguna Ronda anterior, y aún lo son más en el actual Programa de Doha para el Desarrollo. En virtud de estas consideraciones, el sistema les otorga más tiempo para adaptarse, una mayor flexibilidad y privilegios especiales, en procedimientos que usualmente se encuentran bajo el título de “trato especial y diferenciado”.

Finalmente, la OMC es una organización dirigida por sus miembros, por lo que las decisiones se toman por consenso de los gobiernos de todos los países miembros, lo cual hace muy complejo el proceso de redacción de los acuerdos. Esto explica las largas décadas que lleva negociándose el sistema multilateral del comercio.

Otros principios son que las negociaciones deben propender a un comercio “más libre”, en el sentido de reducir los obstáculos mediante negociaciones; “previsible” en el sentido que las empresas, los inversores y los gobiernos extranjeros deben confiar en que no se establecerán arbitrariamente obstáculos comerciales; y “más competitivo” en el sentido que se deben desalentar prácticas “desleales” como las subvenciones a las exportaciones y el dumping de productos a precios inferiores a su costo con el fin de adquirir mayores cuotas de mercado.

### **Los compromisos de la Ronda Uruguay**

Hasta 1995, las reglas del GATT habían sido inefectivas para abordar los aspectos fundamentales del comercio agrícola. En particular, los subsidios domésticos a las exportaciones dominaban la mayor parte de las políticas

agrícolas en el mundo, mientras que las disciplinas para las restricciones a las importaciones eran pobres.

La reforma del Acuerdo sobre Agricultura incluyó a todos los productos agrícolas bajo un conjunto más efectivo de reglas y compromisos multilaterales. Además, se introdujeron consolidaciones arancelarias, es decir, que los miembros se limitaron a sí mismos a aranceles máximos en casi todos los productos agrícolas, mientras muchos productos industriales permanecían con aranceles y sin estar consolidados.

Por primera vez, los gobiernos se comprometieron a reducir los subsidios a las exportaciones y las medidas que distorsionan el comercio agrícola. Acordaron también prohibir los subsidios que exceden los límites negociados para productos específicos y a reducir las medidas de apoyo doméstico. Incluso algunos autores como Anderson et al. (2001: 202) afirman que de hecho solo resta una prohibición del uso de los subsidios a las exportaciones para elevar a la agricultura a la altura de los productos no agrícolas en el GATT.

Habiendo situado el Acuerdo sobre Agricultura en contexto, corresponde profundizar en las distintas disposiciones jurídicas contenidas en el mismo, que abordan cada uno de sus tres pilares: acceso a mercados, apoyo doméstico y competencia de las exportaciones. El texto de los principales artículos del acuerdo se encuentra en el anexo 2 de este libro.

### *Acceso a mercados*

Una de las decisiones más importantes de la Ronda Uruguay del GATT fue la conversión de las medidas no arancelarias, tales como las restricciones cuantitativas a las importaciones y los derechos variables, en aranceles equivalentes, que se transformaron en los máximos jurídicamente vinculantes resultantes de los compromisos contraídos en la OMC<sup>34</sup>.

Paradójicamente, no existe un acuerdo jurídicamente vinculante en el que se establezcan estos objetivos en materia de reducciones arancelarias (por ejemplo, en qué porcentaje habían de reducirse como resultado de la Ronda Uruguay). En lugar de ello, los países enumeraron sus compromisos en listas anexas al Protocolo de Marrakech. Este es el acuerdo jurídicamente vinculante con respecto a la reducción de los tipos arancelarios.

El proceso de arancelización aseguró el acceso a los aranceles consolidados para todos los productos, pero a cada país se le requirió que designase contingentes arancelarios para la mayor parte de los productos donde las barreras cuantitativas fueron arancelizadas. En efecto, como estaba previsto que

la arancelización no sería suficiente para crear mercados adicionales para el comercio agrícola mundial, la Ronda Uruguay introdujo esta figura en aquellas situaciones donde los aranceles reemplazaron las barreras no arancelarias. Los contingentes debieron ser equivalentes al 5% del consumo doméstico al final del período de implementación en el año 2000 (4% para los países en desarrollo), mientras que las cuotas de acceso corriente fueron consolidadas a sus niveles del período 1986-1988<sup>35</sup>.

En cuanto al procedimiento de reducción arancelaria se optó por negociar un porcentaje promedio específico de reducción en los aranceles sobre un número específico de años con la flexibilidad de conceder una mínima reducción por productos individuales. En este acercamiento, la tasa de reducción es en general suavizada para los aranceles más altos, a la vez que la combinación de un promedio y un mínimo de reducción otorga a los países flexibilidad de variar sus reducciones arancelarias en posiciones arancelarias específicas. Así, los aranceles fuera de las cuotas fueron reducidos en un promedio simple de 36% con un mínimo de 15% por línea arancelaria para el período 2000-2001, y cuatro años más tarde para los países en desarrollo. En todo caso, la reducción arancelaria comprometida en la OMC, se refiere a las importaciones que se registran por encima de las cuotas.

### *Medidas de apoyo doméstico*

Según el compromiso de los estados parte de la OMC, las subvenciones que los gobiernos otorgan a los productores domésticos a través de programas de apoyo doméstico fueron limitadas y debieron ser reducidas en 20%. Sin embargo, el acuerdo previó una serie de disposiciones que pudieron ser fácilmente eludidas por aquellos estados carentes de voluntad política para profundizar las reformas comerciales. Por ello, es necesario revisar entonces la mecánica del acuerdo en este pilar.

En la terminología de la OMC, las subvenciones que los gobiernos otorgan a los productores domésticos se distribuyen por “compartimientos” o “cajas” a los que se les asignaron los colores de las luces del semáforo: verde “permitidas”; ámbar, deben reducirse; rojo, prohibidas. No obstante, el Acuerdo sobre Agricultura no tiene compartimiento rojo, si bien aquellas ayudas internas que sobrepasan los niveles de compromiso de reducción en el compartimiento ámbar están prohibidas. Además, existe un compartimiento azul para las subvenciones que están vinculadas a programas que pretenden limitar la producción. A continuación se presentan los aspectos básicos de los

compromisos sobre estos compartimientos, y más adelante se pone en contexto su relevancia real.

### *El compartimiento ámbar*

Todas las medidas de ayuda interna que se considera distorsionan la producción y el comercio están comprendidas en el compartimiento ámbar, previsto en el artículo 6 del Acuerdo sobre Agricultura. Éste artículo se refiere a todas las medidas de ayuda interna, e incluye entre otras medidas, las de sostenimiento de precios, y las subvenciones directamente relacionadas con el volumen de producción.

Los compromisos de reducción se expresan a partir de la medida global de ayuda total (MGA total), que incluye todas las ayudas otorgadas a productos específicos, junto con las ayudas no referidas a productos específicos, totalizadas en una sola cifra. La medida global de ayuda se define en el artículo 1 y en los Anexos 3 y 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

Sin embargo, existen excepciones. Los subsidios que se consideran distorsionantes del comercio deben ser contados dentro de la Medida Global de Apoyo de cada país, a menos que estén exceptuados bajo las disposiciones de mínimos. Éstas disposiciones permiten exceptuar, tanto el apoyo para un producto en particular, si ese apoyo no es mayor que el 5% del valor de la producción del producto o 10% para los países en desarrollo, como el apoyo no específico al producto, si es menor al 5% del valor total de la producción agrícola o 10% para los países en desarrollo.

### *El compartimiento verde*

El compartimiento verde se define en el párrafo 1 del anexo 2 del Acuerdo sobre Agricultura, que establece que para poder formar parte del mismo, las subvenciones no deben distorsionar el comercio o, a lo sumo, hacerlo en grado mínimo. Esas subvenciones deben estar financiadas con fondos públicos, sin que se cobren precios más altos a los consumidores y no han de sostener los precios.

Suele tratarse de programas que no están destinados a productos concretos, e incluyen un rango de servicios gubernamentales, tales como investigación, entrenamiento, servicio de infraestructura, acumulación de existencias con objetivos de seguridad alimentaria y ayuda doméstica alimentaria; pagos directos desconectados, tales como apoyo al ingreso desconectado, se-

guros sobre los ingresos, ayuda en caso de desastres naturales y programas de asistencia regional; apoyo a través de ayudas a las inversiones, pagos bajo programas ambientales y pagos bajo programas de asistencia regional.

Las subvenciones del “compartimiento verde” están permitidas sin límite, siempre que cumplan los criterios enunciados en el anexo 2 del Acuerdo sobre Agricultura, y es por ello que muchos países en desarrollo la critican por ser en parte responsable de la significativa magnitud de las medidas de apoyo doméstico que persisten en el mundo.

### *El compartimiento azul*

La caja azul es una excepción a la regla general de que todo subsidio relacionado con la producción debe ser reducido o mantenido dentro de niveles mínimos (de mínimos). Toda medida de ayuda que normalmente estaría en el compartimiento ámbar, pasa al compartimiento azul si requiere que los agricultores limiten la producción, según lo establecido en el párrafo 5 del artículo 6 del Acuerdo sobre Agricultura.

En la actualidad, no existen límites para los gastos en subvenciones de la caja azul. Tampoco está en sí misma limitada en el tiempo, ya que los pagos legitimados dentro de ella están excluidos de la medida global de ayuda y de cualquier restricción. Sin embargo, estos pagos deben cumplir con el artículo 6(5)(a), según el cual los pagos directos bajo programas de limitación a la producción no estarán sujetos a los compromisos de reducción del apoyo doméstico si: i) esos pagos están basados en un área o rendimiento fijos; o, ii) esos pagos son hechos sobre una base del 85% o menos del nivel de producción; o, iii) esos pagos al ganado son hechos sobre un número fijo de cabezas.

Actualmente, los únicos países que hacen uso de la caja azul son la Unión Europea, Islandia, Noruega, Japón, República Eslovaca y Eslovenia. Como se mencionó antes, esta figura fue la que permitió destrabar las negociaciones en “Blair House”.

### *Subsidios a las exportaciones*

Según el acuerdo, los subsidios a las exportaciones fueron reducidos tanto en términos de gasto como de volumen de las exportaciones subsidiadas: el gasto permitido fue reducido en 36% y el volumen en 21%, a la vez que los nuevos subsidios a las exportaciones fueron prohibidos. Este instrumento, debido a su importante efecto distorsionante sobre el comercio, se ha trans-

formado en centro de los debates actuales en la OMC, incluso relegando ocasionalmente la discusión sobre la reforma de las medidas de apoyo doméstico.

### **Las dificultades de implementación del Acuerdo sobre Agricultura**

El Acuerdo sobre Agricultura, tal cual fue escrito, tuvo la virtud de introducir a la agricultura dentro de las normas generales de comercio internacional, pero por otro lado presenta vacíos que han permitido a los países eludir los acuerdos. A continuación, se profundiza en las dificultades de aplicación del acuerdo en cada uno de sus tres pilares.

#### *El acceso a los mercados*

En la Ronda Uruguay del GATT, las barreras al acceso a mercados fueron divididas en dos partes: los aranceles y contingentes arancelarios formales, y las barreras no arancelarias remanentes como las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF). En esta sección se analizan las dificultades que plantean el primer tipo de mecanismos, mientras que las medidas sanitarias y fitosanitarias, dados los objetivos planteados, sólo se mencionan en forma general en el siguiente capítulo.

#### *La “arancelización sucia”*

El método adoptado para la reducción de los aranceles ha sido ampliamente criticado por no reducir la protección en forma sustancial. Esto es atribuido al método laxo utilizado para convertir las medidas no arancelarias en sus aranceles equivalentes, que se transformaron en los límites máximos permitidos en la Ronda Uruguay del GATT.

En efecto, los aranceles fuera de las cuotas fueron frecuentemente establecidos a niveles tan altos que efectivamente previnieron todas las importaciones por encima de los niveles de las cuotas, en un proceso que se conoce como “arancelización sucia”. Esta denominación obedece a que la elección de series y precios específicos para la construcción de los equivalentes arancelarios reclamados en el período base 1986-1988, y en consecuencia los aranceles iniciales consolidados, resultó en que los límites máximos arancelarios fueron mayores en cuanto a la protección, que lo que se venía aplicando hasta ese momento en varios países. Cuando las medidas no permitidas fueron convertidas en aranceles máximos, los países se comprometieron a sí mismos



a reducir sus aranceles de acuerdo a reglas específicas. Estos compromisos sobre las reducciones arancelarias fueron incluidos en calendarios específicos, los cuales ganaron valor legal. De hecho, en 1986 y 1987, los aranceles fueron anormalmente altos, cuando los precios mundiales estaban anormalmente bajos (Josling y Tangermann, 1999).

Desde entonces, dos problemas con claves en la agenda del acceso a mercados. Por un lado, los aranceles excesivamente altos, con tasas consolidadas más altas que las tasas aplicadas, lo que también se denomina “tariff overhang”; y por otro las brechas entre el precio mundial más el arancel aplicado y el precio doméstico observado de los productos, condición llamada “tariff water” o “arancel de agua”. “Agua” indica que la protección provista por los aranceles es redundante, y puede ocurrir cuando las cuotas de importación son obligatorias, pero con aranceles equivalentes menores que los aranceles aplicados, o cuando el producto es exportado o no comercializado, haciendo irrelevante el arancel aplicado. Mientras que las formas más frecuentes de protección en los países en desarrollo son los aranceles excesivamente altos (overhang), los países desarrollados suelen recurrir a los aranceles de “agua”. La magnitud de ambas modalidades de protección determinan que sean necesarias reducciones futuras sustanciales en los aranceles para alcanzar una liberalización comercial significativa (Banco Mundial, 2003<sup>a</sup>: 2-3).

A modo de ejemplo, en el caso concreto de Estados Unidos, este país debió convertir las barreras no arancelarias en aranceles en varios sectores. Esto ocurrió notablemente en el sector de la carne, donde restricciones voluntarias a la exportación eran usadas para incentivar el mercado doméstico en algunas partes del ciclo del ganado; y en la industria láctea, donde las barreras no arancelarias eran usadas ampliamente para controlar el mercado (Josling y Tangermann, 1999: 374). Sin embargo, a pesar de la arancelización, este país estableció los aranceles equivalentes en un promedio aproximadamente 45% mayor que los aranceles verdaderos equivalentes de su política agrícola en los años anteriores. Por su parte, este valor alcanzó el 60% para la Unión Europea (Swinbank, 1999: 396).

### *La distribución estratégica de las reducciones arancelarias<sup>36</sup>*

Un examen cuidadoso de los calendarios oficiales muestra que las reducciones arancelarias fueron muy variables a través de los productos en la mayoría de los países desarrollados. Esto es reflejo de que la distribución de las reducciones arancelarias fue al menos en parte influida por fuerzas políti-

cas, que presionaron a los gobiernos a mantener niveles significativos de protección en sectores seleccionados. De hecho, en algunos casos el acceso a los mercados realmente decreció como resultado de la arancelización.

En otras palabras, el método de reducción fue deficiente. Como la fórmula de reducción arancelaria del GATT está basada en un promedio simple, los gobiernos pudieron cumplir con la reducción total del 36% en promedio, pero con mínimos recortes en aquellas líneas arancelarias políticamente sensibles. Al sólo exigirse que como mínimo las líneas arancelarias individuales fueran reducidas en 15%, los gobiernos fueron tentados a aplicar esta reducción mínima a aquellos productos que eran materia de preocupación de los grupos de presión domésticos y organizaciones de mercado difíciles de reformar por razones políticas. Esto resultó en la dilución del efecto esperado de las reducciones arancelarias sobre el comercio, en un proceso que puede denominarse de “distribución estratégica de las reducciones arancelarias”, más visible en Estados Unidos que en la Unión Europea, aunque los aranceles iniciales en el primer caso fueron en general significativamente menores.

En el caso de la Unión Europea, los aranceles se redujeron en porcentajes menores desde 1994 a 2000, en ciertos productos específicos como es el caso del aceite de oliva, azúcar, vino, frutas selectas y vegetales. Las mayores reducciones parecen haber estado concentradas en productos con reducidos niveles iniciales de arancel o en productos tropicales. Por ejemplo, el arancel europeo sobre el cacao fue reducido en 100%, aunque el nivel inicial era de apenas 3%. Sin embargo, los europeos no utilizaron todas las posibilidades de dilución disponibles, ya que ninguna línea arancelaria fue reducida en menos del 20%. Incluso los aranceles en productos altamente sensibles como trigo, leche en polvo y manteca fueron reducidos en 36%. Esto es consistente con el hecho que la Unión Europea presentaba niveles arancelarios sumamente altos.

Una selectividad similar a la europea se puede apreciar en los Estados Unidos, con mayores reducciones en aranceles inicialmente pequeños. Ese Gobierno redujo en 15% mínimo los aranceles en la mayor parte de los sectores sensibles, tales como productos lácteos, azúcar y tabaco. En consecuencia, las disposiciones de acceso al mercado no generaron mayor apertura en el mercado de Estados Unidos, aunque de todos modos para muchos productos las barreras comerciales ya eran bajas antes de la Ronda Uruguay.

En definitiva, como sostiene Ingco (1996) para muchos productos y países los aranceles proveen una protección no inferior para principios del siglo XXI, que lo que hicieron las barreras no arancelarias al final de los años

80', y es por ello precisamente que uno de los temas más relevantes en la agenda de acceso a mercados es la persistencia de aranceles anormalmente altos.

### *Contingentes arancelarios*

En 1995, 1.425 contingentes arancelarios cobraron vigencia como resultado de la Ronda Uruguay del GATT (Banco Mundial, 2003<sup>a</sup>). Para los 14 países desarrollados que mantienen contingentes, los aranceles de nación más favorecida son tan bajos (frecuentemente debajo de las tasas arancelarias dentro de la cuota) que el sistema de contingentes no tiene una relevancia práctica (OECD, 2000:38). De hecho, las cifras de la OMC muestran tasas de utilización apenas por encima del 60% en el periodo 1995-1998 para todos los productos agrícolas para los cuales los contingentes arancelarios fueron abiertos (Matthews, 2001:80).

Los contingentes arancelarios existen para un cierto número de productos, pero básicamente reflejan el acceso corriente, generado, por ejemplo, por los acuerdos bilaterales que la Unión Europea todavía mantiene con un gran número de países. En aquellos casos donde un nuevo acceso mínimo fue abierto mediante cuotas, éstas frecuentemente no fueron llenadas. Los aranceles por encima de la cuota en muchos casos son prohibitivos, como lo fueron los precios administrados que ellas reemplazaron, y la verdadera liberalización del acceso al mercado está siendo negociada en la Ronda de Doha. De hecho, los contingentes creados para abrir mercados previamente cerrados, se han transformado en un gran problema para los mercados agrícolas, ya que han permitido una nueva ola de interferencia gubernamental en el comercio agrícola, a través de los procedimientos administrativos de las licencias (Jossling y Tangermann, 1999: 374).

Si bien cerca del 50% del total de los contingentes arancelarios notificados a la OMC es administrado con aranceles aplicados, lo cual significa que las cuotas no son distribuidas y las importaciones son permitidas en cantidades ilimitadas a la tasa dentro de la cuota o incluso menor, para el resto la transparencia es la clave, porque aún no está definido un sistema regulatorio adecuado y transparente. De hecho, como se explicó en el capítulo I, estos instrumentos incentivan a los agentes económicos a presionar para la preservar los altos niveles arancelarios fuera de las cuotas, que les aseguran percibir rentas artificiales.

Como se ha establecido, el ideal es que los contingentes sean reemplazados por aranceles ad valorem. No obstante, autores como Anderson et al.

(2001: 203) sostienen que si la eliminación de los contingentes arancelarios no es aún posible debido a que, a pesar de todas las dificultades, conceden a los países en desarrollo algunas posibilidades de acceso a los mercados desarrollados, la opción es expandirlos de forma de reducir su importancia, incrementar la competencia y reducir el impacto de los aranceles establecidos por encima de las cuotas.

El Banco Mundial (2003<sup>a</sup>), por su parte, sugiere como alternativa, ante la imposibilidad de eliminar del todo los contingentes, que se incluya en el régimen de comercio internacional la comercialización de las licencias y cuotas mediante procedimientos de remate. En cualquier caso, la administración de los contingentes arancelarios no es un tema menor. Por ello, prácticas como la distribución de los contingentes arancelarios a productores domésticos del mismo producto o altamente relacionados, deberían ser prohibidas; así como también deberían ser disciplinadas las prácticas relacionadas con los requerimientos de compra doméstica, los límites en las participaciones en los contingentes, los certificados de exportación y el desempeño comercial pasado, entre otros.

#### *Salvaguardia especial para la agricultura*

Además de los mecanismos antes indicados, el artículo 5 del Acuerdo sobre Agricultura contempla una salvaguardia especial para la agricultura, la cual pierde vigencia si no hay un acuerdo en las negociaciones para continuar el proceso de reforma. Esta salvaguardia está sólo disponible para aquellos países que arancelizaron durante la Ronda Uruguay, y les representa una vía de escape muy conveniente para limitar el cumplimiento de los compromisos en productos y circunstancias políticamente sensibles.

#### *Apoyo doméstico*

Como las reglas de la OMC están definidas en términos de los instrumentos de política y no en cuanto a los efectos sobre el comercio, los compromisos de reducción han sido inexactos y desbalanceados, y en particular han sido irrelevantes para la mayor parte de las políticas nacionales de los países de Europa y América del Norte, y Japón.

En cuanto a los países en desarrollo, es difícil que excedan los bajos niveles de apoyo doméstico distorsionantes del comercio que han aplicado en el pasado, debido a las presiones presupuestarias y a la necesidad de alcanzar ob-

jetivos de eficiencia económica (Sumner, 2000: 458). Sólo veinte de los países en desarrollo reportaron a la OMC una base total positiva para la medida global de ayuda, y de ellos sólo doce reportaron una base total por encima del 10% de mínimos permitido. En consecuencia, como afirma Matthews (2001: 82) para la gran mayoría de los países en desarrollo, su habilidad para proveer apoyo directo a la agricultura en el futuro, bajo las reglas vigentes, dependerá de que sean exceptuados de alguna forma en las actuales negociaciones. Una inequidad adicional de la caja ámbar es que como las restricciones de mínimos se aplican sobre una base por producto, mientras que las restricciones de la medida global de ayuda se aplican sobre una base agregada de todos los productos, los países desarrollados potencialmente pueden establecer mayores niveles de apoyo a los productos sensibles de lo que los países en desarrollo podrán hacer en el futuro, y permanecer al mismo tiempo dentro de los niveles máximos establecidos para la medida global de ayuda.

La reforma gradual logró que las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea tiendan a una mayor desconexión de las medidas de apoyo al ingreso doméstico de la producción (Anderson, Kym et al., 2001: 202). Sin embargo, en el caso de Estados Unidos, la Ronda Uruguay tuvo poco impacto en los programas de apoyo domésticos, tales como los pagos por deficiencia para los cereales. Esto es así porque el Acuerdo de Blair House, le permitió poner bajo resguardo los pagos directos dentro de la caja azul. Incluso sin esto, era poco probable que los niveles de pago violaran los límites de la medida global de ayuda, que estaban basados en el período de mayores subsidios (Josling y Tangerman, 1999: 374).

Por su parte, la política agrícola europea sigue estando esencialmente destinada para proteger a los agricultores de las consecuencias de su declinante competitividad en la producción de alimentos (Winters, 1999, 62), y los compromisos asumidos no alteraron sustancialmente esta política, más allá de las restricciones que impusieron las propias condicionantes políticas hacia el interior de la Unión Europea y la dinámica de acceso de nuevos miembros del este de Europa. De hecho, el impacto ha sido prácticamente imperceptible. En esto influyó que el Acuerdo de “Blair House” incluyó dentro del compartimiento azul los pagos para las áreas arables introducidos por las reformas de MacSharry en 1992, y los pagos corregidos a la carne por cabeza ovina, ambos considerados pagos directos bajo programas de limitación de la producción. Esto significó que ellos no contaron para los niveles de apoyo que debían ser reducidos, y aseguraron que la Unión Europea estaría bien debajo

de las limitaciones de la medida global de ayuda (Josling y Tangermann, 1999: 377).

Sin embargo, según Van Meijl y Van Tongeren (2002: 447), a pesar de los efectos positivos de la reforma europea de 1992, ya para el año 2000 existían razones para preocuparse sobre el cumplimiento de los compromisos. En el año de comercialización 1999-2000, el volumen de exportaciones subsidiadas para ocho productos (alcohol, granos, carne de cerdo, leche en polvo, vegetales y frutas frescos, otros productos lácteos, arroz y carne de aves de corral) estaba más allá del límite anual de volumen comprometido en la OMC, y en el caso del trigo estaba justo en el volumen límite. El límite de gastos por subsidios a las exportaciones estaba excedido para cinco productos (alcohol, productos procesados, otros productos lácteos, carne de cerdo y leche en polvo). Sin embargo, todas las exportaciones subsidiadas y los gastos en subsidios fueron reportados por debajo de los compromisos en el año de implementación 2000-2001. Esto puede ser atribuido a una combinación de factores, incluyendo precios mundiales más altos para ciertos productos clave, caída de las exportaciones para otros productos, apreciación del dólar frente al euro y la utilización de subsidios no asignados en años anteriores. Otros autores como Swinbank (1999: 395 - 396) cuestionan varios de los números con que son calculadas estas medidas.

Por otra parte, la medida global no ha estado libre de críticas por ser limitada. De hecho, existen otros indicadores más apropiados para medir la real magnitud de las medidas de apoyo doméstico. Por ejemplo, el subsidio equivalente al productor (PSE por sus siglas en inglés) calculado por la OECD o el índice de restrictividad del comercio del Banco Mundial incluyen en mayor o menor medida algunas políticas explícitas de comercio (barreras a las importaciones y subsidios a las exportaciones) que no son recogidas por la MGA (véase por ejemplo Young et al., s/d: 4).

En efecto, la agregación de los compromisos de la medida global de ayuda en una simple medida que cubre todos los productos maximiza la flexibilidad, y no solo no induce a reducir el apoyo en algunos sectores, sino que incluso permite incrementarlo (De Gorter e Ingco, 2002: 9). Además, la medida global de ayuda fue pensada para enfocarse en distinguir las distorsiones de las políticas de frontera de las medidas de apoyo doméstico, por lo que en muchos casos es sobrevalorada, subvalorada o insignificante, al incurrir en doble contabilidad del apoyo ya provisto por las barreras a la importación y los subsidios a las exportaciones (Ibíd.: 4-5).

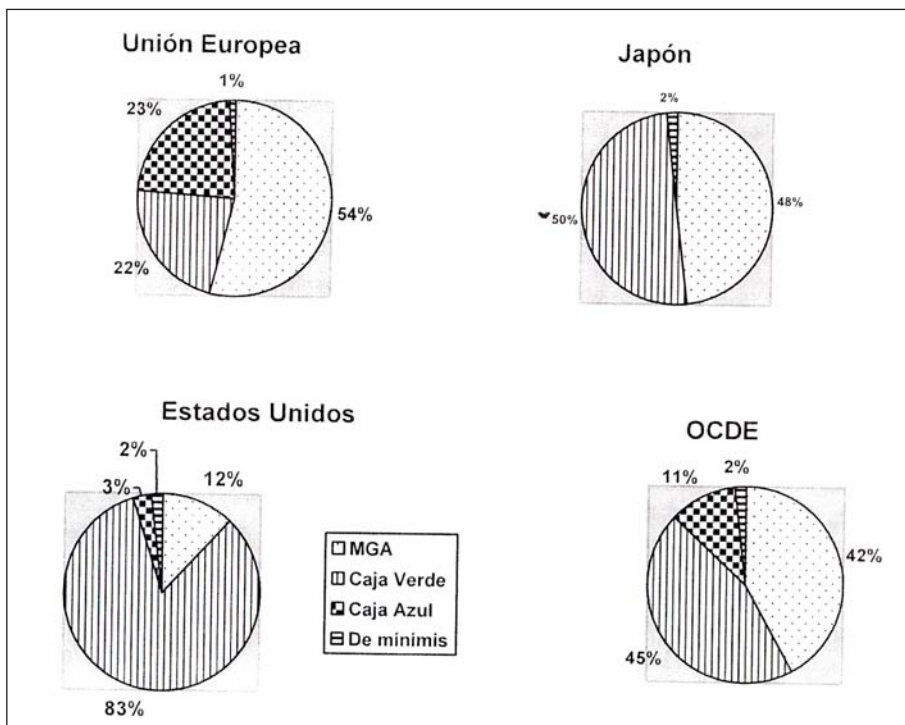
Otro aspecto es que políticas tales como el apoyo a los precios de mercado, pagos directos basados en la producción corriente o las condiciones de mercado, y los subsidios a los insumos que están ligados a la producción, fueron combinados dentro de la caja ámbar. Aunque esta construcción fue útil para las negociaciones, el hecho de que se trata de una amplia categoría, oscurece las diferencias entre los programas que son importantes para los análisis de política, especialmente las diferencias entre los incentivos de los programas y la fortaleza de sus conexiones con las decisiones de producción. Por ello, autores como Young et al. (s/d: 2) abogan por otra categorización que tome más en cuenta los efectos sobre la producción y el comercio.

En cuanto a los países desarrollados, en el gráfico 4 se puede apreciar que la caja azul representaba en los años 90' el 23% del total de apoyo doméstico en la Unión Europea y el 11% en el área OECD, de lo que se desprende su importancia crucial para que hayan permanecido dentro de sus límites de la medida global de ayuda y por tanto para lograr el Acuerdo del GATT de 1994. De no existir la caja azul, la Unión Europea hubiera alcanzado el máximo de la medida global de ayuda, por lo que se hubiera visto forzada a realizar una reforma políticamente inconveniente de su política agrícola común.

Por su parte, en cuanto a la caja verde, la idea de desconexión de las medidas de apoyo de la producción y el comercio está claramente afianzada cuando se establece que las medidas allí incluidas “satisfarán el requisito fundamental de no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo<sup>37</sup>. Sin embargo, del análisis del capítulo I, resulta que los pagos a las granjas pueden primariamente influenciar la producción agregada a través del incremento en la riqueza y las inversiones, o mediante la alteración de las percepciones de riesgo.

La evidencia es que el valor promedio de la medida global de ayuda total para el período 1995-1998 en los países de la OECD, alcanzó un nivel de USD 100 mil millones (Diakosavvas, 2003: 41), valor que por sí solo hace difícil pensar que la producción agregada mundial no se vea afectada por tal magnitud de gasto. Tampoco parece razonable pensar que la sola idea de la desconexión sea suficiente para evitar que los gastos contenidos en las cajas verde y azul no tengan también su cuota significativa de distorsión.

**Gráfico 4**  
**Composición de las medidas de apoyo doméstico, 1995-1998**



Fuente: Diakosavvas, Dimitris en Ingco, Merlinda ed. (2003).

### *Subsidios a las Exportaciones*

Las principales dificultades del Acuerdo sobre Agricultura para reducir los subsidios a las exportaciones radican en que dejó varias lagunas pasibles de ser utilizadas para eludir los compromisos de reducción de los subsidios a las exportaciones, a saber (Banco Mundial, 2003<sup>b</sup>: 2):

- Se les permitió a los países designar un período base distinto (1991-1992) que el período inicial promedio 1986-1990. Anticipando esta posibilidad, algunos países incrementaron los subsidios en el período 1991-1992 para asegurarse un nivel artificialmente alto sobre el cual comenzar las reducciones.



- Los compromisos sobre subsidios podían ser no usados en determinados años y así ser “ahorrados” a través de los años. Esto permitió a los países incrementar los subsidios cuando los precios eran demasiado bajos, haciendo deprimir aún más los precios mundiales.
- Sólo el nivel total de gastos por subsidios a las exportaciones es regulado, es decir, el acuerdo no trabaja sobre una base por unidad o ad valorem. Esto implica que existe menor control sobre las distorsiones causadas al comercio, porque un mismo valor de subsidio a la exportación asignado a un producto puede tener diferentes efectos en las cantidades exportadas, y por tanto en el precio mundial.
- Esto además permite la existencia de subsidios estacionales, de forma que las exportaciones pueden recibir un alto subsidio durante una parte del año, aunque el total del período no excede las restricciones. Durante la estación donde existen altos subsidios, el impacto sobre los precios mundiales puede ser sustancial.

Existen otras inequidades que son motivo de debate. Primero, el acuerdo recompensa a los culpables. Sólo aquellos que usaron subsidios a las exportaciones en la base original 1986-1990 pueden continuar usándolos en la primera década de este siglo. Segundo, la inflación crea un impacto diferencial sobre la base de 1986-1988 de la medida global de ayuda y la base 1986-1990 de los subsidios a las exportaciones, que determinaron los compromisos para el año 2000. Tanto aquellos miembros de la OMC que experimentaron baja inflación como aquellos que expresaron sus compromisos en una moneda que experimentó poca inflación, preservaron el valor real de sus compromisos mejor que aquellos que sufrieron alta inflación (Swinbank, 1999: 394).

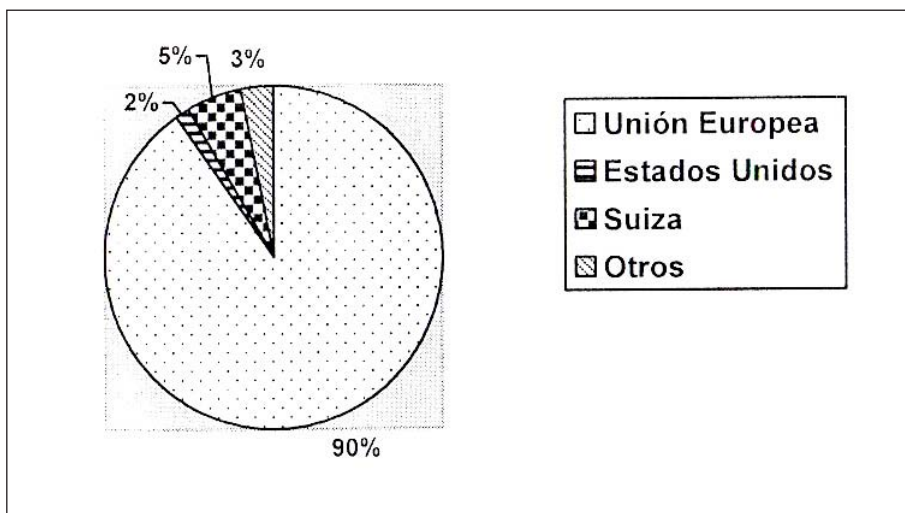
Además, no fue definido claramente en las negociaciones el carácter de los subsidios a las exportaciones. En efecto, existen casos de subsidios cruzados en las exportaciones, que no están claramente prohibidos en el Acuerdo sobre Agricultura. Ejemplos de esto son la venta a precios internacionales de los niveles de producción que exceden una determinada cuota de producción, y los acuerdos de concentración de precios practicada por los exportadores comerciales estatales (Josling y Tangermann, 1999: 380).

Cuantitativamente, la Unión Europea es la mayor accionista de los derechos de subsidios a las exportaciones entre todos los estados miembros de la OMC, y por tanto su más férrea defensora. Según el Banco Mundial (Banco Mundial, 2003<sup>b</sup>: 1), luego de la Ronda Uruguay, la Unión Europea contabiliza alrededor del 90% de los USD 6,5 mil millones por año que alcanza el

total mundial de subsidios a las exportaciones, bien debajo del nivel límite agregado de alrededor de USD 10 mil millones (véase gráfico 5).

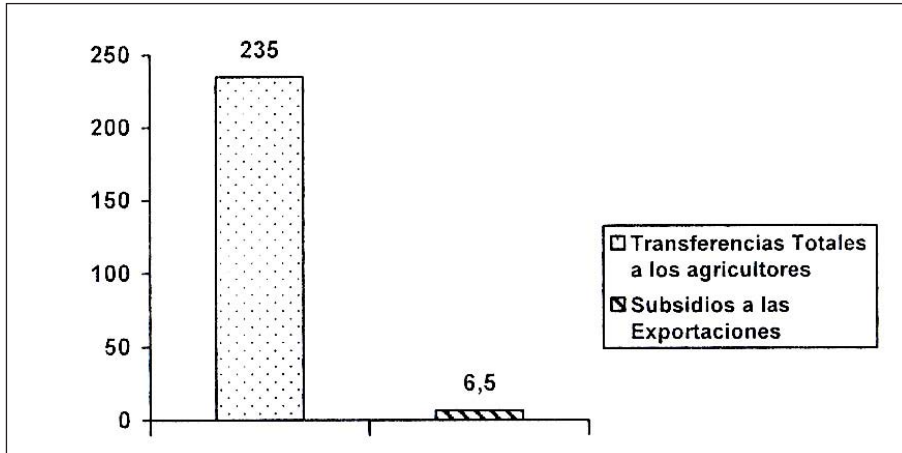
Sin embargo, a pesar de que la eliminación de los subsidios a las exportaciones ha sido una de las principales banderas de quienes abogan por la liberalización del comercio agrícola, y uno de los principales escollos en las negociaciones con la Unión Europea, no debe perderse de vista su real magnitud. Sólo para efectos ilustrativos, en el gráfico 6, se presentan el estimado de gastos anuales por subsidios a las exportaciones del Banco Mundial (2003<sup>b</sup>: 1) y el valor ya utilizado en el capítulo II sobre las transferencias a los agricultores en los países de la OECD para el período 2000 – 2002 (Banco Mundial, 2003<sup>a</sup>:1).

**Gráfico 5**  
**Subsidios a las exportaciones notificados por países de la OECD**  
 (Participación porcentual 1995-1998)



Fuente: diakosavvas, Dimitris en Ingco, Merlinda ed. (2003).

**Gráfico 6**  
**Transferencias totales a los agricultores y subsidios**  
**a las expotaciones en los países de la OCDE**  
(USD miles de millones)



Fuente: Banco Mundial

La evidente desproporción en las magnitudes, permite concluir que si bien los subsidios a las exportaciones son importantes, las medidas de apoyo doméstico deberían ser objeto de un mayor esfuerzo en las negociaciones, en virtud de su mayor peso relativo. Por ello, quizás una de las principales debilidades del Acuerdo sobre Agricultura, sea que les otorgó a los gobiernos demasiados grados de libertad en cuanto a las medidas de apoyo doméstico, cuando éstas estaban entre las que precisamente debían ser más profundamente disciplinadas.

### *La cláusula de paz*

El artículo 13 del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay del GATT, conocido como la “cláusula de paz” negaba cualquier acción de solución de controversias contra un país que estuviese cumpliendo con los compromisos sobre subsidios domésticos y a la exportación establecidos por el acuerdo, hasta el 1º de enero del 2004. Ya pasado ese plazo, la cláusula expiró, a pesar de los intentos de la Unión Europea y otros países de extender su vi-

gencia<sup>38</sup>. En consecuencia, está disponible para los estados miembros por primera vez en la historia todo el aparato legal sustantivo y de procedimiento para retar los subsidios agrícolas de las grandes potencias, notoriamente la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y Corea (Steinberg y Josling, 2003:370).

En particular, éstos son vulnerables al argumento de que causan “serios perjuicios” a los países que no subsidian, dentro del significado previsto en el artículo 5 (c) del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, y la forma prevista para determinar tales efectos según lo descrito en los artículos 6.3 (a) – (c) y 6.4 del mismo acuerdo, aun si esos subsidios están en conformidad con el Acuerdo sobre Agricultura. Un litigio exitoso bajo la teoría legal del perjuicio serio, requeriría que el Estado miembro que subsidia tome “las medidas apropiadas para remover los efectos adversos o eliminar el subsidio”, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7.8 (Ibíd.:371).

Las medidas del compartimiento verde estaban básicamente exentas de las quejas basadas en cualquiera de las teorías legales que se esgrimieran durante el período de paz. Estas medidas no eran accionables con el propósito de imponer medidas compensatorias, o iniciar el mecanismo de solución de controversias basado en las disciplinas sobre subsidios del GATT. A las medidas del compartimiento ámbar, siempre que cumplieran con los compromisos de reducción de subsidios, se les extendía una protección reducida, ya que los subsidios podían ser sujetos de acciones compensatorias, y los miembros sólo debían ejercer “debida moderación” en tales acciones (artículos 6 y 13 del Acuerdo sobre Agricultura). Por otra parte, los pagos de la caja azul podían ser retados bajo las reglas del GATT en cualquier momento (Swinbank, 1999: 401).

Bajo la cláusula de paz, los subsidios a las exportaciones tenían mayor protección que las medidas de las cajas ámbar o azul, ya que si bien podían encarar derechos compensatorios durante el período de paz, no eran accionables para casos basados en las disciplinas sobre subsidios del GATT 94. No existía otro límite a esta excepción que la que obliga a que se mantenga por debajo de los niveles de apoyo de 1992 (artículo 13(c)2 del Acuerdo sobre Agricultura).

En este sentido, dos casos ya han sentado precedentes. Ellos son la disputa de Brasil contra Estados Unidos por los subsidios al algodón, y la de Australia, Brasil y Tailandia contra la Unión Europea por los subsidios al azúcar. En el primer caso, Brasil alegó, usando un modelo econométrico, que esos subsidios le causaron perjuicios por 600 millones de dólares sólo en el año

2001. El 18/9/2004 el panel del Órgano de Solución de Diferencias emitió una sentencia favorable a Brasil, la cual fue definitivamente confirmada en marzo de 2005, a pesar de la apelación de Estados Unidos. En el segundo caso del azúcar, otro fallo de fecha 8/9/2004 también fue favorable a los reclamantes (véase Banco Mundial, 2004).

En resumen, de no mediar nuevas disposiciones que surjan de la Ronda de Doha, los subsidios están sujetos de acción legal en la OMC, con lo cual el sistema multilateral de comercio ya está siendo puesto a prueba, y su misma estabilidad y vigencia dependerá del acatamiento que los grandes jugadores tengan sobre los fallos que les son desfavorables. De todos modos, estos procedimientos suponen altos costos financieros para poder demostrar los perjuicios causados, de modo que es de esperarse que muchos países en desarrollo no cuenten con los recursos o el personal necesarios para accionarlos adecuadamente.



## *Capítulo IV*

# LA AGENDA DE DOHA

Según el artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura, los estados miembros se comprometieron a iniciar negociaciones para una reforma continua al final del año 1999, pero bajo la disposición que “las nuevas negociaciones deben tener en cuenta:

- La experiencia adquirida hasta esa fecha en la aplicación de los compromisos de reducción.
- Los efectos de los compromisos de reducción en el comercio mundial en el sector de la agricultura.
- Las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo miembros y el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado, así como los demás objetivos y preocupaciones mencionados en el preámbulo del presente acuerdo.
- Qué nuevos compromisos son necesarios para alcanzar los mencionados objetivos a largo plazo”.

Con este antecedente, las negociaciones debían seguir y proveerse de un nuevo mandato para hacer los objetivos más explícitos. Ese mandato fue la declaración ministerial de Doha, suscrita en Doha, Qatar, el 14 de noviembre de 2001.

Para lograr este resultado, fue clave que la Unión Europea concediera el objetivo de la eliminación de los subsidios a las exportaciones, aunque no fue establecido un límite temporal para su eliminación definitiva. En cambio, obtuvo algunas concesiones sobre sus preocupaciones no comerciales relacionadas con el ambiente, salud y seguridad alimentaria (Laird, 2002: 46).

Sin embargo, este logro puede ser matizado. Durante las negociaciones, la Unión Europea rechazó el lenguaje contenido en el borrador de declaración presentado a los ministros, el cual llamaba a la reducción de los subsidios a las exportaciones, con vistas a su remoción. Pero luego de prolongadas negocia-

ciones emergió una frase aceptable que desbloquearía las negociaciones: “sin prejuicio de resultado de las negociaciones”. Así, mientras muchos países agro exportadores se felicitaban por haber finalmente logrado un compromiso para la eliminación de los subsidios agrícolas, la Unión Europea y países tales como Japón, Noruega y Suiza señalan desde entonces que los miembros sólo están comprometidos a trabajar en la dirección de tal eliminación, y no han acordado un plazo para alcanzar ese objetivo (ICTSD, 2003). Esta ha sido una de las principales piedras de tranca en las negociaciones posteriores a la reunión de Doha.

Otro problema fue determinar cuáles son los subsidios agrícolas que serían eliminados. En un trabajoso compromiso entre la posición de Estados Unidos, que sostenía que las conversaciones deberían enfocarse en los subsidios a las exportaciones, y la demanda de la Unión Europea de cubrir todas las formas de apoyos a la exportaciones, incluidos los esquemas de créditos a las exportaciones (de los cuales Estados Unidos es el principal usuario), la declaración ministerial se refiere a “todas las formas de subsidios a las exportaciones”.

En cualquier caso, el resultado de la declaración de Doha se resume en su artículo 13, que establece: “ (...) Basándonos en la labor llevada a cabo hasta la fecha y sin prejuzgar el resultado de las negociaciones nos comprometemos a celebrar negociaciones globales 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 del comercio (...)”.

En resumen, los elementos dominantes de la declaración fueron las reducciones adicionales en los aranceles y medidas de apoyo doméstico y la eliminación de los subsidios a las exportaciones. Sin embargo, los plazos y modalidades aún hoy no están definidos claramente, ya que mientras algunos países sostienen que las nuevas negociaciones deben equiparar al comercio agrícola bajo las mismas reglas y disciplinas que el resto de las mercancías, otros rechazan esta idea por varias razones, entre las que destacan las preocupaciones no comerciales.

A continuación se analizan las características del actual proceso de negociaciones, y las posiciones defendidas por los principales actores.



## **La Agenda de Trabajo de Doha**

A partir de Doha, los trabajos de negociación se dividieron en dos fases, teniendo siempre presente que el plazo para concluir las negociaciones vencería el 1 de enero de 2005. La primera de las fases comenzó a principios del año 2000 y terminó el 27 de marzo de 2001, con la presentación de varias propuestas de negociación en todos los temas. Desde entonces, la segunda fase, denominada de “modalidades”, debió durar originalmente doce meses y haber terminado con la presentación de las primeras ofertas o proyectos de compromisos globales de los países en la “V Conferencia Ministerial”, desarrollada en Cancún entre el 10 y 14 de septiembre de 2003.

El sentido de la etapa de modalidades era de establecer la forma del resultado final de las negociaciones para el 31 de marzo de 2003, mediante la definición de “modalidades” u objetivos generales y numéricos para cumplir con el mandato de la declaración ministerial de Doha. En otras palabras, el término “modalidades” se refiere al alcance de las negociaciones y la metodología a seguirse, así como el resultado final que los miembros acuerdan buscar a través de las negociaciones.

A la fecha límite del 31 de marzo de 2003, los negociadores no lograron el acuerdo necesario, por lo que fracasó la fase para el establecimiento de las modalidades, lo cual a la postre se tradujo en el fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún. Ante la falta de acuerdo, el presidente de las negociaciones, Stuart Harbinson, redactó en febrero de 2003 un primer documento para intentar un compromiso, denominado “anteproyecto de modalidades para los nuevos compromisos”. El documento fue corregido en marzo, pero no logró acercar a los negociadores. Eran los primeros indicios de que las negociaciones no avanzaban positivamente.

## **El fracaso de Cancún**

La reunión ministerial de Cancún, México, se transformó en una repetición de las reuniones ministeriales fracasadas de 1990 en Bruselas y la 1999 en Seattle. En sus observaciones generales, el director general Stuart Harbinson, señaló seis puntos claves que dificultaban el avance de las negociaciones a mediados del 2003, a saber:

- Diferencias significativas en la interpretación del mandato de Doha.
- Diferentes niveles en el detalle de las propuestas de modalidades.

- Diferencias entre los países en desarrollo sobre el principio de tratamiento especial y diferenciado.
- El concepto de tratamiento gradual para ciertos grupos de países en desarrollo, países en proceso de adhesión y economías en transición.
- El rol de las preocupaciones no comerciales.
- Condicionamiento de las negociaciones agrícolas al progreso en otras áreas por parte de algunos países.

Los temas que generaron las mayores discrepancias en el proceso previo a Cancún y que eventualmente llevaron al fracaso de la reunión ministerial, se pueden resumir en los tres pilares y temas adicionales que se presentan seguidamente<sup>39</sup>.

### *Acceso a mercados*

En este pilar la discusión se centró no sólo en la amplitud de la reducción arancelaria y en la fórmula más o menos armonizadora que se utilizaría, sino que también estuvo en duda la vigencia y alcance de la salvaguardia especial para la agricultura y de los contingentes arancelarios.

### *Aranceles y contingentes*

Estados Unidos y Canadá abogaron por una liberalización sectorial negociada, que supondría la completa eliminación de aranceles, por lo menos entre los miembros más importantes, en sectores específicos como las semillas oleaginosas, cebada y malta. Estados Unidos incluso argumentó que teniendo en cuenta que muchos de los aranceles agrícolas son demasiado altos, las negociaciones deberían comenzar con reducciones en los aranceles efectivamente aplicados, y no con los aranceles consolidados, que son significativamente más altos. Esto hubiese cambiado la tradición de basar las negociaciones en los aranceles consolidados.

Sobre cada uno de los componentes de los contingentes arancelarios existieron fuertes debates. Muchos miembros, incluidos los países del Grupo de Cairns, Estados Unidos y China, entre otros, preferían expandir las cuotas con el objetivo final de un régimen basado únicamente en aranceles. Otros tales como Japón y Corea sugerían recalcular (reducir) algunas cuotas para reflejar niveles más actualizados de consumo doméstico. Australia y otros, sin embargo, se opusieron a cualquier contracción de las cuotas. Algunos países

querían que los aranceles dentro de las cuotas se redujeran a cero, mientras que otros decían que deben permanecer por encima de cero para reducir la brecha entre los aranceles dentro y fuera de la cuota.

Además, está el problema de la administración de las cuotas, ya que mientras unos querían establecer principios de administración, otros preferían que las cuotas fuesen rematadas, bajo la consigna que este procedimiento hace más transparente el proceso de adjudicación y permite que las rentas vayan a los gobiernos. Algunos países consideran que cuando una parte de una cuota no es utilizada, normalmente es reflejo de un problema en el método de administración de la cuota. Frente a esto, propusieron soluciones para reducir este problema, incluyendo el traspaso de las partes no utilizadas a los períodos subsecuentes, la prevención de las importaciones a aranceles fuera de la cuota hasta que las cuotas sean efectivamente llenadas, y un control más estricto. Otros, en cambio, sostenían que el uso incompleto de las cuotas normalmente es causado por condiciones de oferta y demanda, por lo que no debería ser considerado un problema.

#### *Los métodos propuestos para la liberalización del comercio*

Los métodos de reducción más conocidos en torno a los que gira el debate son el de la Ronda Uruguay del GATT, ya descrito, y la denominada “fórmula suiza”<sup>40</sup>. Esta fórmula, propuesta por Suiza en la Ronda de Tokio (1973-1979), pero a la que ese país se opone actualmente, supone negociar una brecha mucho más estrecha entre los aranceles más altos y más bajos con un nivel arancelario máximo al final del período de implementación. Este proceso es llamado de “armonización”, y utiliza una fórmula matemática que produce un rango final más estrecho desde un conjunto muy amplio de aranceles iniciales, a la vez que se obtiene una tasa final máxima, sin importar cuán alto haya sido el arancel original, y a lo largo de varios períodos iguales, generalmente anuales.

La fórmula suiza puede describirse como:

$$Z = \frac{AX}{A + X}$$

, donde  $Z$  es la tasa arancelaria resultante al final del período de implementación,  $X$  es el arancel inicial, y  $A$  es el coeficiente y máxima tasa arancelaria fi-

nal, que se transforma en el principal elemento de negociación entre los miembros, una vez que se ha decidido utilizar este método<sup>41</sup>. De hecho, cuanto mayor es el coeficiente negociado, mayor es el promedio arancelario y la desviación estándar resultantes al final del período de implementación.

La consecuencia general de la fórmula suiza es aumentar la diferencia entre la tasa arancelaria original y la final a medida que la tasa arancelaria original aumenta, lo que indica que las disminuciones son mayores para las tasas arancelarias superiores. Es posible demostrar que con la fórmula suiza se obtienen tasas de reducción porcentual inferiores a las que se obtienen con una reducción lineal independiente del arancel en un determinado conjunto de tasas arancelarias bajas. Además, esta fórmula no sólo reduce el promedio de los aranceles, sino que también reduce la dispersión de las líneas arancelarias, es decir su desviación estándar, de lo que resulta una reducción significativa de la progresividad arancelaria.

La elección del método de reducción es relevante en el análisis económico. En efecto, Bureau et al. (2000) sugieren que tanto la Unión Europea como Estados Unidos hubieran obtenido una mayor ganancia en bienestar si se hubiera utilizado en el GATT la fórmula suiza como método de reducción de los esquemas arancelarios. Sin embargo, la elección de un procedimiento específico para la reducción arancelaria es menos importante en aquellos países en que, como Estados Unidos, mantienen estructuras iniciales menos distorsionantes. Consecuentemente, la estructura arancelaria de la Unión Europea sugiere que para esa entidad la fórmula que sea elegida en las negociaciones tiene más importancia y por tanto es objeto de una mayor aplicación de recursos de negociación.

La aproximación de la Ronda Uruguay fue apoyada por la Unión Europea y la mayor parte del este de Europa, Japón, Corea, Noruega, Suiza, países del sur de Asia, Venezuela, Honduras y Mauricio, entre otros; mientras que la fórmula suiza fue apoyada por el Grupo de Cairns y Estados Unidos, entre otros (Konandreas, 2003: 1).

### *Salvaguardias*

Uno de los problemas de inequidad del Acuerdo sobre Agricultura es que muchos países en desarrollo no tienen acceso a instrumentos de salvaguardia eficaces. Las disposiciones de la salvaguardia especial para productos agropecuarios sólo están disponibles para unos pocos, porque estas medidas estaban reservadas a los países que emprendieron el proceso de establecimien-

to de aranceles. En cambio, cerca del 80% de los artículos sujetos a aranceles en los países de la OECD están cubiertos por las disposiciones de salvaguardia especial. Además, pocos países en desarrollo tienen los recursos y la capacidad para aplicar medidas de salvaguardia generales, incluso para aportar las pruebas obligatorias de daño (FAO, 2003<sup>b</sup>)

Las ideas principales esgrimidas variaron entre mantener la salvaguardia, tal cual como existe actualmente (Estados Unidos y la Unión Europea); abolirla; agregar una salvaguardia adicional para tratar con los problemas de los productos estacionales y perecederos (Corea); establecer un mecanismo de derechos compensatorios para los países en desarrollo frente a las importaciones subsidiadas de los países desarrollados; y permitir a los países en desarrollo usar la salvaguardia especial para todos los productos. Sobre este último aspecto, varios países afines al Grupo de Cairns querían reemplazar la salvaguardia especial agrícola por un nuevo mecanismo que se aplicaría exclusivamente para los países en desarrollo.

### *Medidas de apoyo doméstico*

En este pilar, la misma ambigüedad de la declaración de Doha generó problemas de interpretación. Así, teniendo en cuenta que las negociaciones están dirigidas a lograr “sustanciales reducciones en el apoyo doméstico distorsionante del comercio”, el Grupo de Cairns y otros miembros con posiciones similares, vieron este mandato como una oportunidad de negociación para todas las categorías de subsidios. Otros miembros, sin embargo, tales como la Unión Europea y Japón mantuvieron que el mandato sólo se refiere a las medidas de apoyo distorsionantes notificadas dentro de la caja ámbar. Señalaron que los subsidios de la caja verde están explícitamente exceptuados, desde que el mandato de Doha establece que las medidas de apoyo incluidas en esta categoría, por definición, no tienen ninguno, o como mucho mínimo, efecto distorsionante. Seguidamente, se profundiza en cada uno de los compartimientos.

### *El compartimiento ámbar*

Las principales diferencias estuvieron entre “eliminar” o “reducir sustancialmente” los subsidios en períodos más o menos largos. Unos países abogaron por la eliminación de la caja, con lo cual todos los miembros reducirían sus medidas de apoyo a los niveles de mínimos de 5% de la producción agrí-

cola para los países desarrollados y 10% para los países en desarrollo. Otros sostenían que esta propuesta estaría en contra del mandato que determina “reducciones sustanciales” y no “eliminación”.

Las propuestas deambulaban entre la eliminación para los países desarrollados en tres años (propuesta China) o cinco años (propuesta del Grupo de Cairns y Turquía), y la reducción al 5% de la producción en cinco años, más una fecha acordada para su eliminación a ser negociada (propuesta de Estados Unidos). El Grupo de Cairns (excepto Canadá) también propuso que los países desarrollados realizaran una reducción inicial del 50%. En contraste, quienes abogan por la multifuncionalidad defendieron que el mandato de Doha sólo establece reducciones sustanciales en el apoyo de la caja ámbar, y en especial la Unión Europea propuso una reducción del 55%.

Otra discrepancia radicó en si los límites de la medida global de ayuda deberían ser totales o específicos para los productos. El desacuerdo es sobre si el sistema actual de reducción basado en esa medida total debería ser mantenido, como defienden los amigos de la multifuncionalidad, o si por el contrario las nuevas reducciones deberían ser realizadas en una forma desagregada, específica a los productos, como fue propuesto por los países del Grupo de Cairns, excepto Canadá.

### *El compartimiento verde*

La composición del compartimiento verde es de hecho uno de los temas más complejos en las negociaciones. Para la Unión Europea, la caja verde representa una posible solución al conflicto entre satisfacer los imperativos políticos de mantener los ingresos de las granjas y permanecer dentro de los límites de la OMC. De hecho en las negociaciones la Unión Europea, Japón, Corea, Noruega, Suiza, y Mauricio (amigos de la multifuncionalidad) y algunos países en desarrollo y economías en transición, reclamaron una mayor flexibilidad para atender sus preocupaciones no comerciales, incluyendo la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

Sin embargo, el Grupo de Cairns y varios otros países en desarrollo consideran que los pagos de la caja verde, al totalizar la importante suma aproximada de USD 78 mil millones por año, sí distorsionan el comercio, por lo que el criterio para la elegibilidad de los programas debería ser redefinido, y los gastos gubernamentales incluidos en la caja verde deberían ser como mínimo limitados.

### *El compartimiento azul*

Los países del Grupo de Cairns y afines, y Estados Unidos quieren que los pagos parcialmente desconectados de la producción salgan de la caja azul hacia la caja ámbar. Ellos sostienen que tales medidas son distorsionantes del comercio, y que su presencia dentro de la caja azul ha sobrevivido más allá de su utilidad. En contraposición, la Unión Europea, Japón y Suiza ven a la caja azul como un instrumento útil para salir de los subsidios distorsionantes del comercio, y argumentan que es necesaria para permitir que la reforma pueda ser continuada en sus países, además de que no son distorsionantes del comercio.

### *Subsidios a las exportaciones*

La mayor parte de los países en desarrollo comparten las visiones del Grupo de Cairns de una completa eliminación de estos subsidios en un período de tiempo debidamente negociado. Argumentan que su uso por un pequeño número de países, al deprimir y desestabilizar precios en los mercados internacionales, reducen los ingresos agrícolas en los demás países exportadores, y dañan la producción local en los países importadores de alimentos (Matthews, 2001:85).

Además, varios países en desarrollo se quejan que las reglas son desiguales, en particular porque permiten a algunos países continuar realizando grandes gastos en subsidios a las exportaciones, mientras que los países en desarrollo no pueden, tanto porque carecen de los fondos necesarios, como porque sólo aquellos países que originalmente subsidiaban las exportaciones durante la Ronda Uruguay del GATT pueden continuar haciéndolo, de acuerdo al marco legal vigente.

No obstante, existen posiciones disímiles entre los países en desarrollo. Los países del ASEAN<sup>42</sup> e India propusieron eliminar todos los subsidios a las exportaciones en los países desarrollados, pero reclaman que a los países en desarrollo se les permita mantenerlos para propósitos específicos. Por su parte, algunos países reclamaron poder mantener altas barreras arancelarias de forma de proteger a sus granjeros, a lo que otros responden que esto les perjudicaría, al dificultar las exportaciones entre los propios países en desarrollo.

En resumen, el Grupo de Cairns y otros países afines propusieron eliminar los subsidios a las exportaciones en un plazo de tres años, con una reducción o “pago” inicial del 50%. Estados Unidos prefería un periodo de cin-

co años, sin pago inicial. Mientras, la Unión Europea sugirió una reducción de los subsidios a las exportaciones de 45%, y eventualmente su eliminación para ciertos productos de particular interés de los países en desarrollo, siempre que no existan por parte de los demás miembros, en especial Estados Unidos, otras formas de subsidios, incluidos los créditos a las exportaciones y pagos por deficiencia.

### *Dificultades que presentan otros temas de la negociación*

En los últimos años, los países desarrollados trataron de introducir nuevos temas de negociación, los cuales tienden a complejizar las negociaciones y despiertan temores sobre el auge de una suerte de nuevo proteccionismo. Se trata de acuerdos de nueva generación sobre preocupaciones no comerciales, estándares internacionales, indicaciones geográficas, propiedad intelectual, medidas sanitarias y fitosanitarias, competencia y medio ambiente, entre otros. El temor es que estos acuerdos supongan cargas inalcanzables para los países en desarrollo, de forma que su aplicación en la práctica sea asimétrica en favor de los países desarrollados, y se constituyan en barreras no arancelarias al comercio. Sigue un breve recuento de estos temas.

#### *Los estándares internacionales*

Un motivo de preocupación en el comercio internacional se refiere a las cargas y barreras asociadas con la aplicación de los acuerdos sobre barreras técnicas al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias. Estos acuerdos reconocen que los países tienen el derecho soberano de introducir las medidas que consideren necesarias para proteger la vida humana, animal y vegetal. No obstante, estas medidas no pueden ser aplicadas en forma arbitraria, injustificable y/o discriminatoria. Sin embargo, los casos del atún/delfines, el uso de hormonas, y las preocupaciones sobre los organismos genéticamente modificados, inducen a preguntarse sobre la legitimidad de muchas de las medidas que los estados establecen basándose en estos argumentos, a la vez que también alarman a ambientalistas y organizaciones no gubernamentales<sup>43</sup>.

Por otra parte, varios autores consideran que existe una tendencia en los estándares internacionales, particularmente el Codex Alimentarius en la seguridad alimentaria y el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPS), de estar dominados por las agendas políticas de los países desarrollados, independientemente de las diferencias en las circunstancias nacionales



y las capacidades del mundo en desarrollo.

Cláusulas como la nación más favorecida del GATT y el principio de trato nacional, al igual que las reglas del derecho comercial privado, son negativas en el sentido de que si bien determinan que los gobiernos no deben discriminar en el comercio internacional, por otro lado les da completa libertad para hacer aquello que no esté específicamente prohibido. En cambio, los acuerdos en propiedad intelectual, por ejemplo, llevan a las reglas de la OMC en una dirección distinta del acceso a mercados, pues se trata de una agenda de compleja regulación armonizadora, que tiende a elevar los estándares de los países en desarrollo hacia las normas de los países desarrollados y que incluye prescripciones sobre la forma en que deben ser implementadas dentro de las jurisdicciones domésticas.

Así, los intereses organizados en los países ricos presionan por estándares legales complejos, costosos y rígidos en la OMC, de forma de cumplir con sus aspiraciones proteccionistas. El problema es que desde el punto de vista económico, la armonización de estándares puede tanto comprometer el principio de la ventaja comparativa, como ignorar el hecho que las políticas e instituciones difieren de acuerdo a las diferencias en circunstancias. La imposición de regulaciones que incrementan los costos más allá de la productividad nacional, podría comprometer las exportaciones intensivas en trabajo de los países en desarrollo, de la misma forma que cualquier acción antidumping lo haría<sup>44</sup>.

Con respecto a este tema un ejemplo basta. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, se estima que una norma estricta de la Unión Europea que sólo permite un total de 4 ppb de aflatoxinas en los cereales, frutos secos y nueces para el consumo humano directo, reduce las exportaciones africanas de estos productos en un 64%, es decir, en USD 670 millones, a diferencia de la norma menos severa que acepta un nivel de 15 ppb establecida por el Codex Alimentarius. En comparación con la norma del Codex, se estima que la Unión Europea reduce anualmente las muertes por cáncer asociado a la ingestión de aflatoxinas en tan sólo 1,4 por cada mil millones de habitantes (FAO, 2003<sup>c</sup>).

Con ejemplos como éste, muchos países en desarrollo argumentan que los países desarrollados presionan por estándares internacionales más estrictos porque les sirven a sus intereses proteccionistas. Los acuerdos de reconocimiento mutuo entre los países desarrollados son también vistos como barreras para la importación desde terceros países, fundamentalmente los del mundo en desarrollo.

*Preocupaciones no comerciales y multifuncionalidad*

El futuro de las disciplinas de apoyo doméstico está atado al carácter que se les otorgue a las “preocupaciones no comerciales”, que son parte de las negociaciones agrícolas desde que están expresamente mencionadas en el artículo 20 c) del Acuerdo sobre Agricultura. En efecto, la seguridad alimentaria y el medio ambiente están específicamente mencionados en el acuerdo de la Ronda Uruguay, y algunos países desarrollados desean expandir este concepto para incluir el desarrollo rural y el bienestar animal. En especial la Unión Europea, entre otros, querría ver la “multifuncionalidad” de la agricultura reconocida, y que se le permita atender estos objetivos mediante el uso de medidas de apoyo conectadas con la producción (Matthews, 2001: 86).

En un principio, hasta la fracasada reunión de Seattle, ambos términos se usaban indistintamente. Sin embargo, en esa reunión la Unión Europea y Japón argumentaron que la “multifuncionalidad” es un concepto distinto de las “preocupaciones no comerciales” y que de hecho es un subgrupo dentro de ese concepto más general. Por ello, la preservación de la multifuncionalidad es tan sólo una de las preocupaciones no comerciales que deberían ser incluidas en cualquier enmienda del Acuerdo sobre Agricultura. El corazón del argumento europeo, soportado por un abundante bagaje teórico<sup>45</sup>, es que debería permitírsele retener sus actuales medidas de apoyo doméstico, si ellas permiten cumplir con otros objetivos sociales, como son, por ejemplo, la preservación del medio ambiente y la viabilidad de las áreas rurales. La distinción esencial entre “multifuncionalidad” y “preocupaciones no comerciales” es que aquellos que abogan por el uso del primer término están argumentando por la retención de un régimen separado de apoyo para los productos agrícolas (Smith, 2000: 710). Una de las razones más esgrimidas es que con imperfecta información, la inhabilidad del comprador de distinguir la presencia o no, por ejemplo, de la “seguridad alimentaria” antes de la compra, puede justificar la intervención del gobierno para asegurar al consumidor cierto estándar de seguridad. Similarmente, en el caso de los bienes medioambientales, debido frecuentemente a la no exclusividad y a la falta de derechos de propiedad bien definidos, los mercados pueden no existir y los gobiernos son llamados a jugar un papel importante. Además, la función de utilidad de una persona puede contener también argumentos éticos, tales como preservar el medioambiente para las futuras generaciones o asegurar el bienestar de los animales de granja. La dificultad es que estos valores éticos o morales pueden te-

ner nada que ver con las decisiones de consumo, por lo que pueden no estar representadas en el espacio de productos (Blanford y Fulponi, 1999: 410-411).

Otros argumentos, más de tipo político, sostienen que la inclusión de estas preocupaciones tendría la ventaja de que un mayor número de grupos de presión no agrícolas (ONGs) en los países de la OECD participarían positivamente en las rondas, ayudando así a contrabalancear aquellas fuerzas que favorecen la protección agrícola (Anderson et al., 2001: 205). Serían más favorables además los grupos de consumidores en los países de altos ingresos como los que relatan Blanford y Fulponi (1999: 410) que se preocupan, por ejemplo, por la obtención de la seguridad alimentaria, en particular el contenido nutricional de los alimentos (contribución a la salud) y su calidad (contribución al placer), así como otros grupos que se preocupan por el impacto de los métodos de producción sobre el medioambiente, y de asuntos éticos tales como el bienestar animal. Asimismo, mejores reglas en algunos de estos nuevos asuntos podrían reducir el riesgo de que los esfuerzos para liberalizar el comercio agrícola sean hechos inefectivos por las medidas de apoyo y las barreras técnicas al comercio.

El bienestar animal es una buena muestra de las complejidades que supone cada uno de estos asuntos. Este concepto se refiere a los principios humanos en el cuidado y uso de los animales. Un ejemplo son los animales de granja que son criados por los humanos para satisfacer necesidades humanas. El problema es que el cuidado de los animales está frecuentemente perjudicado por los métodos modernos de la agricultura intensiva, que suponen el confinamiento y la limitación en su espacio de vida y movimiento, lo cual está evidentemente en contra de todo principio de humanidad. El uso de los organismos genéticamente modificados es otra práctica que frecuentemente cruza todos los límites éticos y morales. Por ejemplo, las gallinas congénitamente ciegas son extremadamente eficientes porque requieren 25% menos de alimentos y producen aproximadamente 30% más de huevos que una gallina de granja normal. Es evidente en estos casos que no es necesario que los animales tengan acceso a la luz, pero su propia creación genera debates de carácter ético, que van más allá de las teorías del comercio internacional y de las relaciones internacionales. Para algunos, estos organismos afectan la seguridad alimentaria, mientras que para otros tienen implicancias medioambientales o éticas (Ibíd.: 418).

Como se mencionó anteriormente, es posible afirmar que los mercados pueden estar caracterizados por algún grado de imperfección y la intervención del gobierno puede ser necesaria para restaurar la optimalidad. Sin embargo, no hay razón general para esperar que un subsidio otorgado a cualquier nivel de producto agrícola genera una oferta requerida o deseable de productos del bienestar. De hecho, hay buenas razones para suponer que un subsidio dado a la producción agrícola puede resultar en una producción que compite con la provisión de bienes del bienestar, más que complementarla. Es más, no existe justificación general para considerar los subsidios a la producción como una forma de pago por la multifuncionalidad, e incluso existen razones para suponer que estos pagos pueden realmente reducir el desempeño de la multifuncionalidad de la agricultura (Harvey, 2003: 714).

La conexión de todo esto con el comercio internacional es que mientras haya estándares diferentes entre distintos países, por la razón que sea, las importaciones enfrentan restricciones al comercio, que se tornan justificables desde el punto de vista de que son necesarias, tanto para evitar las desventajas que enfrentarían los productores domésticos sujetos a estándares más altos, como para asegurar a los consumidores sobre las características de los productos. Aunque la aplicación de estándares más altos sobre las importaciones podría estar justificada desde el punto de vista de la seguridad alimentaria o el bienestar animal, también puede constituirse en excusa para la implantación de barreras no arancelarias al comercio y en definitiva una forma de proteccionismo solapado. El reto es distinguir las regulaciones públicas que contribuyen al bienestar nacional o global, de aquellas que en realidad desvían las acciones del gobierno en favor de los grupos que buscan incrementar sus rentas (Blanford y Fulponi, 1999: 418).

A pesar del debate actual, los acuerdos de la OMC manejan estándares exclusivamente sobre productos o procesos que dejan trazas físicas, por lo que no consideran los factores que pueden dejar efectos no tangibles sobre el producto, como el bienestar animal o la seguridad alimentaria. Por ello, el reclamo de la inclusión de estos temas constituye una de las principales armas que los países desarrollados esgrimen frente a la exigencia de los países agro exportadores de reformar decisivamente las áreas tradicionalmente contenciosas. Lo cierto es que su inclusión representa un serio riesgo de inequidad de los acuerdos, si en base a ellos los agricultores en los países desarrollados son beneficiados por apoyos legalizados en la OMC, que no son pensables en el mundo en desarrollo.

### *Las indicaciones geográficas*

Otro tema que está rondando las negociaciones directamente bajo el pilar de acceso a mercados, es la propuesta de la Unión Europea sobre la creación de un registro de indicaciones geográficas agrícolas para ser incluido dentro del Acuerdo sobre Agricultura, una sugerencia que muchos socios comerciales rechazan fuertemente.

El concepto es usado para asegurar el vínculo entre un producto y su región de origen, lo cual le permite a los productores adoptar estrategias de nichos de mercado y de diferenciación de productos. Las marcas que indican el origen geográfico de los productos son establecidas para diferenciar los productos que poseen alguna característica única de calidad, ya sea debido a factores medioambientales, métodos de procesamiento o habilidades de producción. Las indicaciones geográficas incluyen productos tan disímiles como yogurt búlgaro, whisky canadiense, papas y cebollas de Idaho (Estados Unidos), cervezas y cristal de bohemia checos, entre miles de ejemplos. En especial, la Unión Europea tiene un amplio y diverso portafolio que incluye más de 6000 indicaciones geográficas protegidas<sup>46</sup>.

Varios países en desarrollo apoyan esta propuesta, en general alentados por la protección que les daría a ciertos productos muy específicos de especial interés para esas economías poco diversificadas, como por ejemplo el caso de la castaña amazónica. La contracara de esto es que las miles de indicaciones de origen europeo no podrían ser usadas en el resto del mundo. Incluso podría perjudicarse la producción de bienes que se vienen produciendo desde hace décadas, e incluso siglos, fuera de Europa.

### *Los temas de Singapur*

Los Ministros de Comercio decidieron en la Conferencia de Singapur (1996) establecer tres nuevos grupos de trabajo: sobre comercio e inversiones, sobre política de competencia y sobre transparencia de la contratación pública. Las tareas de los grupos de trabajo eran analíticas y exploratorias. No negociarían normas ni compromisos nuevos sin una clara decisión adoptada por consenso. También encomendaron al Consejo de Comercio de Mercancías de la OMC que estudiara posibles formas de simplificar los procedimientos comerciales, cuestión denominada “facilitación del comercio”. Como fue la Conferencia de Singapur la que puso en marcha la labor relativa a esos cuatro temas, se les llama a menudo “los temas de Singapur”.

La justificación para la negociación de estos temas está en el convencimiento de que existe una estrecha relación entre el comercio, las inversiones y la política de competencia. Asimismo, los sistemas de contratación pública deben ser transparentes, no discriminatorios, y deben propender a la reducción de la burocracia y los obstáculos que presenta la distribución de los contratos. Finalmente, una vez derribados los obstáculos formales al comercio, adquieren mayor importancia cuestiones tales como, por ejemplo, que las empresas tienen que poder adquirir información sobre las reglamentaciones de otros países en materia de importación y exportación y sobre la manera de aplicar los procedimientos aduaneros. Existen dos maneras de “facilitar” el comercio, que son disminuir el papeleo en el punto de entrada de las mercancías y proporcionar un acceso más fácil a ese tipo de información.

La Unión Europea ha sido la más acorde defensora del tratamiento de estos cuatro temas en su totalidad dentro de las negociaciones de la OMC, pero varios países en desarrollo alegaron en Cancún que no tienen la suficiente preparación técnica para abordarlos, y más bien sugirieron que si la Unión Europea quería obtener ventajas de estos asuntos, debería “pagar” su inclusión mediante concesiones en los temas clave del comercio agrícola. Esta posición fue fuertemente contestada por la Unión Europea, que atribuyó a la falta de flexibilidad de los países en desarrollo como una de las principales razones del fracaso de Cancún<sup>47</sup>.

Ante la falta de consenso, la Unión Europea llegó a proponer acuerdos plurilaterales para los temas de Singapur, con lo cual la OMC hubiese quedado al margen de estos temas. Sin embargo, los países en desarrollo se opusieron decididamente, y a decir del ex - presidente del Consejo General de la OMC, embajador Carlos Pérez del Castillo, por razones que trascienden a los propios temas de Singapur, porque en otro momento podrían plantearse ese tipo de acuerdos para otros asuntos aún más polémicos como las indicaciones geográficas<sup>48</sup>.

### **Conexiones con otros procesos de negociación: el ALCA**

Antes de avanzar hacia el análisis de la situación actual del proceso de las negociaciones multilaterales, es necesario tener presente que el mismo tiene consecuencias que van más allá del ámbito multilateral, ya que está íntimamente interrelacionado con los procesos de negociación regionales, y en el caso de nuestros países, interesa su relación con el proceso hemisférico de negociaciones.

En diciembre de 1994, los jefes de Estado y de Gobierno de las 34 democracias de la región acordaron en Miami el establecimiento del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el objetivo de eliminar progresivamente las barreras al comercio y a la inversión a más tardar para el año 2005. El antecedente fue la denominada “Iniciativa de las Américas”, lanzada por el presidente Bush en 1990.

El hecho es que desde entonces el ALCA y la OMC están interrelacionados y muestra de ello es que precisamente ambos procesos de negociación estaban definidos para concluir las negociaciones en el año 2005. El tema agrícola en ambos es clave debido a que mientras existe una alta participación de la agricultura en la economía de los países sudamericanos, especialmente los del cono sur, Estados Unidos mantiene sus esquemas de apoyo a la producción y protección contra las importaciones, y espera más bien que estos temas se dilucidan a nivel multilateral en la OMC.

En este sentido, son claras las declaraciones del embajador Carlos Pérez del Castillo, quien se preguntaba en diciembre de 2003 “¿Cómo puede, por ejemplo, Brasil comprar productos agrícolas no subsidiados a Uruguay si Estados Unidos puede ofrecérselos mucho más baratos gracias a los subsidios?”, y explicaba que si no se alcanzaba un acuerdo en la OMC para el 1 de enero de 2005, tampoco habría ALCA para entonces. “La agricultura es demasiado importante para nosotros y mientras sigan sin resolverse cuestiones como los subsidios y los apoyos domésticos, no se avanzará en el acceso a mercados”<sup>49</sup>. Esta predicción se ha cumplido a cabalidad, al constatarse un notorio letargo en las negociaciones del ALCA.

Otro buen ejemplo de la interrelación entre estos acuerdos son las declaraciones del principal negociador brasileño en la reunión del ALCA celebrada en Quito en 2002: “entendemos que una parte del tema de subsidios vaya a ser negociada en la OMC, pero entendemos que también debe ser tratado en el ALCA, (...) si Estados Unidos quiere que las reglas en inversiones y compras gubernamentales, que están siendo tratadas en la OMC, estén dentro del ALCA, el Mercosur<sup>50</sup> también querrá que otras reglas que también se tratan en la OMC como agricultura y antidumping sean tratadas (...) Si temas como la agricultura van a estar vinculados a la OMC, entonces tendremos que vincular las negociaciones del ALCA a la OMC”<sup>51</sup>.

Sin embargo, dentro del área sudamericana existen divergencias. Mientras países como los andinos tienden a ser altamente proteccionistas en materia agrícola, los países del Mercosur son exportadores netos, lo que dificulta la

consolidación de un frente externo común en las negociaciones con el mayor mercado del Hemisferio.

Para un país como Estados Unidos, en que la mayor parte de sus exportaciones se destinan hacia afuera del área del ALCA, no tiene sentido disciplinar los subsidios, sin una disciplina paralela en otros poderes como la Unión Europea, Japón y China. Por ello, la falta de progreso en las negociaciones agrícolas en OMC dificultan el avance y el alcance de cualquier proceso hemisférico, lo que no hace sino justificar su política de buscar acuerdos bilaterales de libre comercio.

Con esta política, Estados Unidos busca aumentar la presión sobre los negociadores de países clave como Brasil, al negociar áreas de libre comercio bilaterales con sus socios regionales menores, como por ejemplo con Centroamérica, Chile y los Andinos (Ecuador, Colombia y Perú). De hecho, a partir de la reunión de Puebla, México, del 4 de febrero de 2004, se habla de dos grupos: el Mercosur, menos propenso a transar en el tema agrícola; y el G14, integrado por varios de los demás países de América Latina y el Caribe, más preocupados por cerrar acuerdos con Estados Unidos.

Además, esta estrategia le permite introducir en los acuerdos bilaterales los temas de su interés, que en el ámbito del ALCA y de la OMC le es difícil. Según esta tesis, la replicación de acuerdos bilaterales que contemplen asuntos donde mantiene las mayores ventajas competitivas, tales como la propiedad intelectual, compras gubernamentales, servicios, estándares laborales, etc., puede constituirse eventualmente en un antecedente válido para ser esgrimido en las negociaciones multilaterales. Esto, a su vez, en la medida que se demore la concreción del acuerdo multilateral, incentiva las salidas bilaterales de los actores menores, enmarcadas en la clásica defensa de los intereses nacionales, y pone en duda la coherencia de los grupos de países que buscan la liberalización en el sector agrícola. Quizás una muestra de ello pueda ser la decisión de Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Perú de abandonar el G20 luego del fracaso de Cancún dada su prioridad de negociar con Estados Unidos (ICSTD, 2004: 15).

### **Del fracaso de Cancún al documento de julio de 2004**

En esta sección se analizan algunos de los textos más relevantes de negociación que se presentaron en la fracasada V Conferencia Ministerial de Cancún de septiembre de 2003. Luego, se los contrasta con el último acuerdo



de julio de 2004, el cual, a pesar de sus imprecisiones, ha logrado evitar una debacle de la Ronda de Doha.

### *Los textos de Cancún*

En Cancún todos los actores presentaron sus respectivas posiciones negociadoras en textos que al final de cuentas no lograron acercar las posiciones. Al no existir un texto de consenso, es un buen ejercicio para entender este fracaso la comparación de algunos de los textos presentados en Cancún con el objetivo de obtener una visión más acabada de los asuntos que fueron motivo de acuerdo y, fundamentalmente, de desacuerdo, que determinaron finalmente que no se cumpliera el plazo de diciembre de 2004 para concluir las negociaciones. El objetivo es identificar aquellos puntos de conflicto que llevaron al fracaso de la reunión de Cancún, y en especial aquellos temas en que no tronzaron los países que más consistentemente cuestionaron las medidas distorsionantes del comercio, varios de estos agrupados en el G20, grupo que nació poco antes de la Conferencia, y que ganó protagonismo durante la misma.

El 13 de agosto de 2003, Estados Unidos y la Unión Europea suscribieron un documento que seguramente estuvo orientado a tratar de reeditar el éxito del acuerdo de “Blair House”. En la visión europea, el Texto Conjunto tuvo como objetivo fijar un punto de partida para las negociaciones de Cancún, mediante la oferta - no cuantificada - de reducciones en todas las formas de subsidios distorsionantes del comercio, ofreciendo además una combinación de reducciones arancelarias y contingentes arancelarios destinados a promover un incremento sustancial en el acceso a mercados en favor de los países en desarrollo<sup>52</sup>. Al mismo tiempo, se ofrecía a estos países un alto grado de flexibilidad con respecto a la reducción de sus propios subsidios relacionados con el desarrollo rural y la protección contra la apertura disruptiva de sus mercados, y en particular para algunos “productos especiales” considerados esenciales para la seguridad alimentaria. La Unión Europea también indicó su disposición de eliminar los subsidios a las exportaciones de productos de especial interés para los países en desarrollo, oferta que frecuentemente utiliza para responder a las acusaciones sobre su falta de flexibilidad en cuanto a los subsidios. Este documento sentó la estructura general que adoptaron los textos de los demás actores en las negociaciones.

Luego, el 24 de agosto de 2003, el embajador Carlos Pérez del Castillo, bajo su responsabilidad, y en cooperación con el director general, Supachai

Panitchpakdi, incluyó un documento “marco” sobre la agricultura como anexo “A” de su proyecto de texto ministerial denominado Texto Borrador (Draft Text). Este documento trató de acercar las posiciones y de servir de base de las discusiones durante el proceso de Cancún. Durante la Conferencia, este documento fue modificado para incluir comentarios de varios actores y fue circulado con fecha 13/9/2003 por el ministro relaciones exteriores mexicano, Luís Ernesto Derbez<sup>53</sup>.

Frente a la propuesta de Estados Unidos y la Unión Europea, el G20 presentó a principios de septiembre de 2003 su propuesta de negociación, que se agregó a los varios documentos que ya había presentado el Grupo de Cairns en relación a los temas más importantes sobre accesos a mercados y subsidios. Luego, el texto original fue modificado durante la V Conferencia Ministerial. Como era de esperarse, la propuesta de reforma del G20 fue mucho más exigente que la negociada por Estados Unidos y la Unión Europea en agosto. Si bien el G20 adaptó en la reunión de Cancún su posición inicial, en algunos casos flexibilizándola, y aceptando la estructura del Texto Borrador y el texto Estados Unidos – Unión Europea, mantuvo los principales lineamientos del Grupo de Cairns. En particular, hizo énfasis en la mayor reducción posible de todos los tipos de subsidios, aranceles y progresividad arancelaria.

Así, los principales textos de negociación presentados durante la Conferencia de Cancún fueron: el Texto Conjunto Unión Europea - EEUU de 13/8/2003, que representó un acercamiento entre ambos poderes; el Texto Borrador en primera revisión (Draft Text) del 24/8/2003 presentado por el equipo de la OMC; y dos Textos del G20 del 4/9/2003 y del 13/9/2003, que representaron su respuesta al Texto Conjunto. Los principales párrafos de estos textos se encuentran en el anexo 1, editados de forma que sean comparables. Los dos textos del G20 se presentan editados en forma conjunta, con el fin de verificar el grado de flexibilización que tuvo el grupo durante las negociaciones.

En acceso a mercados, todos los textos coinciden en combinar las dos modalidades de reducción propuestas, por lo que se conforman tres grupos de productos:

- Un grupo de productos sensibles a las importaciones, los cuales están sujetos a una reducción arancelaria no armonizadora, y sobre los cuales el acceso adicional al mercado puede ser realizado mediante reducciones de aranceles y contingentes arancelarios.
- Otro porcentaje sujeto a la fórmula suiza.
- El resto de productos libres de derechos.

Mientras el Texto Borrador y el Texto Conjunto proponen para el primer grupo la fórmula del GATT, el G20 mantuvo su posición de un porcentaje único de reducción para cada línea arancelaria, con una reducción media mínima sobre los dos primeros grupos de productos.

Asimismo, todos los textos establecen un máximo no especificado de arancel que se puede aplicar a las líneas arancelarias, o en su defecto determinan que los países deben asegurar el acceso adicional efectivo a los mercados. No obstante, el Texto Borrador y el del G20 establecen que se aplica sólo para los países desarrollados.

Es de destacar que el G20 propuso una fórmula para encarar la progresividad arancelaria, mediante la aplicación de un factor adicional de reducción arancelaria sobre los productos procesados finales. Los otros textos son esquivos en esta materia.

En cuanto a los contingentes arancelarios, los textos sólo establecen que son instrumentos disponibles a los países para asegurar el incremento del acceso a los mercados de los productos sensibles, o para asegurar el acceso a los mercados en los casos en que los aranceles sean mayores que un techo. Sin embargo, el G20 va más allá al proponer una reducción de los aranceles dentro de las cuotas y una expansión de los contingentes a un porcentaje no especificado del consumo doméstico. Esto representó una flexibilización, si se toma en cuenta que la primera propuesta era reducir a cero los aranceles dentro de la cuota. En cuanto a la administración de las cuotas, el Texto Conjunto y el Texto Borrador habilitan a la utilización de procesos competitivos de peticiones y ofertas que podrían incluir contingentes arancelarios. El G20 sólo menciona la necesidad de criterios más estrictos en el primer texto.

Sin ser el Texto Conjunto, los demás documentos coinciden en establecer una categoría de “productos especiales” para uso de los países en desarrollo, los cuales estarían sujetos a reducción lineal, pero no a nuevos compromisos con respecto a los contingentes arancelarios. También establecen condiciones más flexibles para los países en desarrollo, en especial los países desarrollados “tratarán de proporcionar” (“proporcionarán” según la versión del G20) acceso libre de derechos a los productos que representan como mínimo un porcentaje no especificado de las importaciones procedentes de los países en desarrollo.

Todos los textos también concuerdan en cuanto al establecimiento de una salvaguardia especial para la agricultura para su utilización por parte de los países en desarrollo. Sin embargo, el Texto Borrador y el Texto Conjunto no establecen ningún compromiso para la eliminación de la salvaguardia es-

pecial prevista en el Acuerdo sobre Agricultura, a diferencia del G20, que inicialmente abogaba por la eliminación de la salvaguardia, y luego flexibilizó en algo su posición al incluir en el texto que “las condiciones y plazos para la eliminación de la salvaguardia especial para los países desarrollados serán negociados”.

Las mayores dificultades, como era de esperarse, se presentan en los compromisos relacionados con los subsidios domésticos y a las exportaciones. El G20 propuso una fórmula global según la cual la suma de la ayuda permitida en el marco de la medida global de ayuda, la ayuda de la caja azul y el nivel de mínimos en el año 2000 sea reducida en al menos un porcentaje no especificado, resultando en una efectiva reducción, incluyendo una reducción o “pago” inicial no especificado en el primer año de implementación. Esta fórmula se contrapone con la propuesta menos exigente de Estados Unidos – Unión Europea, que propone que esa suma en el período 2000 – 2002 sea menor que la suma de mínimos, pagos bajo caja azul, y el nivel limitado final de la medida global de ayuda en 2004, sin mencionar la posibilidad de un “pago” inicial. El Texto Borrador es similar en esta propuesta.

Asimismo, el G20 propuso inicialmente en la caja ámbar una primera reducción de no menos de un rango no especificado en las medidas de apoyo doméstico causantes de distorsión del comercio por productos específicos, con mayores reducciones en aquellos productos que en promedio han recibido mayor apoyo y con un pago inicial de un porcentaje de reducción no especificado. Luego, flexibilizó su posición al aceptar la fórmula simple de reducción en un rango no determinado de la medida global de ayuda total, como proponían Estados Unidos y la Unión Europea y el Texto Borrador, pero indicando que la reducción de la medida global de ayuda producto específica permanecería bajo negociación. Además, propuso en la caja ámbar el establecimiento de un techo por productos específicos a sus niveles promedios históricos.

Todos los textos coinciden en una reducción no especificada del nivel de mínimos, y en no abordar decididamente el tema de la caja verde. Únicamente el texto del G20 establece que las disciplinas al respecto deben ser fortalecidas, lo cual significa una flexibilización de la posición inicial de establecer un límite máximo y/o reducción.

Por su parte, las partes coinciden en mantener las medidas de la caja azul, pero mientras el Texto Conjunto y el Texto Borrador proponen que no exceda el 5% del valor total de la producción agropecuaria del período 2000-2002, el G20 mantiene que ese porcentaje no debe exceder el 2,5%, y que pos-

teriormente la ayuda estará sujeta a una reducción lineal anual, y agrega “con vistas a su eliminación”. Esto representa una flexibilización, ya que el G20 propuso directamente en su primer texto la eliminación de la caja.

Con respecto al pilar de la competencia de las exportaciones, el Texto Conjunto y el Texto Borrador sólo establecen compromisos para eliminar en un período no establecido los subsidios a la exportación para algunos productos de particular interés para los países en vías de desarrollo, y para el resto de los productos sólo menciona una reducción progresiva en las asignaciones presupuestarias, sin establecer mayores detalles al respecto. El G20 acepta en parte esta tesis en su último texto, pero mantiene que para el resto de los productos, los miembros se comprometen a reducirlos, con vistas a su eliminación en un número de años no definido. Es de resaltar que ninguno de los textos establece fecha concreta para la eliminación definitiva de los subsidios a las exportaciones.

Un paso significativo es que los textos establecen disciplinas similares para los créditos a la exportación, lo cual zanja una de las principales diferencias entre la Unión Europea y Estados Unidos. También es muestra de la influencia del acuerdo previo entre los dos grandes poderes, plasmado en el Texto Conjunto.

En definitiva, puede concluirse que el G20 flexibilizó varios aspectos de su posición inicial, pero mantuvo sus reclamos fundamentales de obtener la eliminación definitiva de los subsidios a las exportaciones y una reducción más que significativa de las medidas de apoyo doméstico, a la vez que abordó más decisivamente el tema de la progresividad arancelaria. Estos reclamos fueron más allá de lo que el Texto Conjunto de Estados Unidos y la Unión Europea concedió. Sin embargo, el G20 defendió la aplicación de compromisos menos rígidos para los países en desarrollo, lo cual es objeto de las mayores críticas por parte de los europeos.

Otra conclusión es que el Texto Borrador fue más cercano a la posición del Texto Conjunto que al G20, lo cual puede ser muestra de que si las circunstancias hubieran sido similares a las de 1994, Cancún hubiese concluido con un acuerdo gracias a un antecedente similar al de Blair House. La explicación del fracaso, en consecuencia, puede encontrarse en un G20 que, luego de flexibilizar algunas de sus posiciones, no aceptó continuar cediendo terreno.

En el cuadro 5 (al final del presente capítulo), se presenta un resumen de las posiciones tradicionales expresadas en las negociaciones de algunos de los principales actores, y que explican las dificultades para llegar a un acuer-

do en Cancún. Se desprende de este cuadro y de todo lo analizado hasta el momento, que era clave para un acercamiento de las posiciones el tema de los subsidios a las exportaciones, y al respecto la posición de la Unión Europea era fundamental para destrabar las negociaciones. Como se observa a continuación, éste fue finalmente el escenario en los últimos meses previos a esta publicación.

### *El paquete de julio del 2004*

Luego del fracaso de Cancún, la principal virtud del proceso negociador fue seguir buscando alternativas para evitar su fracaso, y con ello evitar que quedase seriamente cuestionada la vigencia de la OMC. Así es como continuaron las negociaciones durante los diez meses siguientes al fracaso de Cancún y, tomando como base un documento borrador presentado por el presidente del Comité de Agricultura, embajador Tim Groser, el 1 de agosto de 2004 los miembros de la OMC aprobaron un paquete de acuerdos, que incluyó los lineamientos que se utilizarán para completar las modalidades en la agricultura. El documento de julio sobre agricultura se encuentra casi en su totalidad en el anexo 1 de este trabajo.

Para este resultado, fue clave la posición de la Unión Europea resumida por los comisionados Pascal Lamy y Franz Fischer, quienes en una carta fechada el 9 de mayo de 2004 definieron las concesiones que la Unión Europea estaba dispuesta a realizar, incluyendo la negociación de una fecha para terminar definitivamente con los subsidios a las exportaciones y el descarte de tres de los cuatro temas de Singapur, al quedar expresamente indicado que sólo permanece bajo negociación el tema en la facilitación del comercio. Estas concesiones se darían siempre que los demás miembros estuvieran dispuestos a otorgar mayores oportunidades en asuntos de interés de la Unión Europea, tanto dentro de la agricultura, como en asuntos relacionados con el acceso a mercados para productos industriales y servicios. También fue clave para lograr este acuerdo la realización de reuniones de acercamiento de posiciones entre cinco socios relevantes: Australia, Brasil, Unión Europea, India y Estados Unidos.

En primer lugar, el documento de julio confirmó el fracaso de Cancún, al aceptar que el plazo para terminar las negociaciones del 1 de enero de 2005 definitivamente no sería cumplido, y que se realizará una nueva Conferencia Ministerial en diciembre de 2005 en Hong Kong, China.

El paquete incluyó un anexo denominado “marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura”, que le da forma a las modalidades que emergerían de la nueva fase de negociaciones. El texto describe los asuntos clave de las modalidades sin entrar en detalles, y en particular no determina las fórmulas exactas que serán usadas, ni tampoco incluye los valores concretos que eventualmente se utilizarían para determinar la magnitud real de la reforma. Seguramente, esta imprecisión se deba a las brechas importantes todavía existentes entre las posiciones de los países.

En el pilar de la competencia de las exportaciones, el documento establece que se negociará una “fecha creíble” que marcará el fin de los subsidios a las exportaciones, de todos los créditos a las exportaciones, de los programas de seguro con períodos de repago superiores a 180 días, de las prácticas consideradas distorsionantes de las empresas comercializadoras estatales y de las ayudas alimentarias que no están de acuerdo en ciertas disciplinas a ser negociadas, entre otras prácticas distorsionantes.

Al aparentemente superarse el escollo clave de la eliminación de los subsidios a las exportaciones en una fecha cierta, durante las varias reuniones realizadas, los negociadores llegaron a la conclusión de que de los tres pilares, el de acceso a mercados es el técnicamente más difícil de abordar. Es por esto que el documento no define una fórmula específica de reducción de los aranceles, sino que determina algunos principios para concretar una fórmula estratificada. Entre estos, es de destacar el principio según el cual las líneas arancelarias más altas deberán ser sometidas a recortes mayores desde la base de los aranceles consolidados, con lo cual se intenta abordar el problema de la progresividad.

Sin embargo, el número de rangos en que serán divididos los aranceles dependiendo del nivel arancelario consolidado correspondiente, los límites para definir esas bandas, así como la metodología de reducción (fórmula suiza o fórmula del GATT) y el establecimiento de un techo global para los aranceles, son asuntos que quedaron para negociaciones posteriores. En estos aspectos, el texto es menos concreto que los textos ya analizados de Cancún.

El texto tampoco aborda los aspectos fundamentales de los contingentes arancelarios como son la reducción y/o eliminación de los aranceles dentro de las cuotas y el mejoramiento de los sistemas de administración de las cuotas, ni tampoco establece el procedimiento concreto para la reducción de la progresividad arancelaria, la eficacia arancelaria y el tratamiento de la salvaguardia especial para la agricultura, que se mantienen bajo negociación. En

este último aspecto sólo se prevé la creación de una salvaguardia especial para el uso de los países en desarrollo.

También está prevista la creación de una categoría de “productos sensibles” para todos los países, los cuales se beneficiarán de algunas flexibilidades en su tratamiento. Para estos productos, sin embargo, se prevén mejoras sustanciales en el acceso a mercados mediante una combinación de reducciones arancelarias y nuevos contingentes arancelarios. El número de productos que actualmente se encuentra bajo contingentes arancelarios puede ser considerado como una aproximación cercana del máximo número permitido de líneas arancelarias para los productos sensibles. Asimismo, al igual que en Cancún, se mantiene la idea de otorgar a los países en desarrollo un tratamiento diferenciado, incluida la creación de una categoría de “productos especiales” no sujetos a requerimientos de expansión mediante contingentes arancelarios, aunque el texto no establece propuestas para el tratamiento de estos productos.

En cuanto a las medidas de apoyo doméstico, el documento establece que todos los países desarrollados deben hacer reducciones sustanciales de los apoyos distorsionantes desde los niveles consolidados, teniendo en cuenta que aquellas medidas que presentan las mayores magnitudes deben ser sometidas a mayores recortes. Además, el documento indica reducciones indefinidas tanto en el techo global de los niveles consolidados, como en la caja ámbar y en los apoyos de mínimos, a la vez que se establece un techo a la caja azul.

El nuevo techo al final del periodo de implementación será el menor valor de los apoyos distorsionantes comercio resultante de 1) la reducción global; y 2) la suma de las reducciones en los tres componentes. En otras palabras, los países deberán emprender las reducciones requeridas en la caja ámbar y en el apoyo de mínimos, y estar dentro del límite del nuevo techo de la caja azul. Entonces, si luego de verificado lo anterior, un país está todavía por encima del límite global, deberá hacer un esfuerzo adicional de reducción en al menos uno de los tres componentes, de forma de ajustarse al techo establecido por la reducción global.

Sobre este nivel de apoyo global, se establece uno de los dos valores concretos de reducción contenidos en el documento: en el primer año el techo de apoyo global permitido a los países será reducido en un valor cierto: “(...) Como primer tramo del recorte global, en el primer año y durante todo el período de aplicación, la suma de toda la ayuda causante de distorsión del comercio no excederá del 80% de la suma de la medida global de ayuda total final consolidada más el nivel de mínimos permitido más el compartimiento azul (...)”



La medida global de ayuda a la caja ámbar será también reducida utilizando una fórmula que asegure mayores reducciones a los mayores niveles de apoyo. Habrán también límites o techos de apoyo sobre la base de productos específicos, de forma de evitar el traslado de apoyo entre diferentes productos.

Con respecto a la caja azul, los apoyos allí incluidos estarán sometidos a techos, ya que no podrán exceder el 5% del valor de la producción agrícola de un determinado país durante un período de tiempo a ser negociado. Este es de hecho el segundo valor concreto incluido en el documento. Asimismo, la definición de la caja azul será cambiada para incluir los pagos directos que no requieren ningún tipo de producción, y se establece que serán negociados nuevos criterios para asegurar que estas medidas sean menos distorsionantes que las de la caja ámbar.

El documento también expresa que otras cuestiones de interés no acordadas son las iniciativas sectoriales, los impuestos diferenciales a la exportación y las indicaciones geográficas.

### *Significado del texto de julio*

Del análisis de los textos presentados en Cancún y su comparación con el texto de julio de 2004, se desprende que en general este último documento no representa un avance significativo con respecto a las propuestas de negociación del año 2003. Incluso en lo referente a los subsidios a las exportaciones, el documento tan sólo acepta lo que el mandato de Doha específicamente ya había propuesto sobre la reducción de tales subsidios con vistas a su eliminación definitiva. No establece realmente la tan discutida fecha para el fin de los subsidios, por lo que el elemento fundamental aún está en negociación. Sin embargo, son de destacar las concesiones de la Unión Europea en cuanto a tres de los temas de Singapur y en cuanto a aceptar que los subsidios a las exportaciones deben desaparecer en una fecha cierta, aunque como se explicó a lo largo de este trabajo, también se justifican por sus propios imperativos internos, y se unen a las muestras de flexibilización que mostró el G20 en Cancún.

En cuanto a las medidas vinculadas al acceso a mercados, el documento no agrega mayores compromisos e incluso es más vago que todos los demás documentos, al no establecer ni siquiera el procedimiento de reducción de las barreras arancelarias. De esto se desprende que probablemente éste es el pilar que sigue generando grandes problemas a los negociadores.

Tampoco establece el mecanismo para reducir la progresividad arancelaria y sólo se cuida en describir más detalladamente los denominados “productos sensibles”, que en definitiva terminarán beneficiando también a la producción en los países desarrollados. Por esto es que varios países en desarrollo, incluido Brasil, han argumentado que las disposiciones del texto están sesgadas en favor de los países desarrollados, ya que les otorga flexibilidad en estos productos, mientras que las protecciones adicionales destinadas para los países en desarrollo fueron dejadas para ser negociadas más tarde.

En cuanto a los subsidios domésticos, el documento concuerda con la propuesta del Texto Conjunto Estados Unidos - Unión Europea, según el cual las medidas de la caja azul no podrían superar el 5% del valor de la producción, sobre un nivel histórico de producción. Es más, el mismo texto establece que los miembros reconocen la función que el compartimiento azul desempeña en la promoción de las reformas de la agricultura. En realidad, varios países criticaron el contenido del documento porque sostienen que está diseñado para proteger algunos subsidios domésticos contemplados en la nueva política de 2002 de Estados Unidos, que actualmente están cubiertos dentro de la caja ámbar. Según la propuesta de julio, estos pagos podrían ser catalogados como “azules”, siempre y cuando estén desconectados de la producción corriente. Por esto es importante que se fijen compromisos claros de forma de evitar la transferencia de las medidas de ayuda entre las cajas con el fin de eludir los compromisos de reducción. Además, es de recordar que la propuesta del G20 para la caja azul en Cancún ubicaba este valor en un máximo del 2,5%, hasta un plazo determinado, y luego a una reducción lineal anual, durante un número determinado de años, con vistas a su eliminación.

En definitiva, el hecho que la mayor parte de las variables permanezca sin números concretos para los compromisos, es muestra de que el acuerdo todavía está lejos de obtenerse, y no se puede afirmar que el documento de julio sea una base definitiva para concluir las negociaciones en la próxima reunión de Hong Kong. En realidad, podría decirse que el documento de julio de 2004 tuvo como objetivo fundamental generar la percepción de que el proceso de negociación no estaba muerto. En general, los desacuerdos de Cancún siguen presentes, especialmente en las áreas de apoyo doméstico y acceso a mercados, así como también queda por definirse la fecha definitiva para eliminar los subsidios a las exportaciones.

Los mayores esfuerzos en términos de concesiones mutuas están aún por ser realizados, y de ellos dependerá el futuro de la Ronda de Doha.

**Cuadro 5: Resumen de las posiciones de los principales actores en Cancún**

	Europa	Estados Unidos-Canadá	Corea del Sur – Japón	G - 20	Australia-Nueva Zelanda
<b>Acceso al mercado</b>	<p>Modesta reducción de aranceles, pero un cauto tratamiento sector por sector</p> <p>Regularizar contingentes arancelarios, pero extendiéndolos cautamente</p> <p>Mantener salvaguardias</p>	<p>Aranceles más bajos, pero acercamiento sector por sector</p> <p>Regularización de la administración y extensión de contingentes arancelarios</p> <p>Endurecer salvaguardias</p>	<p>Reducción modesta de aranceles, pero no aceptan la reducción de los picos arancelarios</p> <p>Menos problemas con administración de contingentes arancelarios</p> <p>No aceptan expandir los contingentes</p> <p>Mantener salvaguardias</p>	<p>Bajar los aranceles y los picos arancelarios</p> <p>Regularizar la administración y extensión de los contingentes arancelarios</p> <p>Abordar la progresividad arancelaria</p> <p>Crear una categoría de "productos especiales" para los países en desarrollo, sujetos a menores compromisos</p> <p>Salvaguardias solo para uso de los países en desarrollo</p>	<p>Bajar los aranceles y los picos arancelarios</p> <p>Regularizar la administración y extensión de los contingentes arancelarios</p> <p>Hacer más severas las salvaguardias, y solo para uso de los países en desarrollo</p>
<b>Competencia de las exportaciones</b>	<p>Extender lo más posible el plazo para la eliminación de los subsidios a las exportaciones.</p> <p>Ofrece eliminar subsidios a las exportaciones para productos de particular interés para los países en desarrollo</p>	<p>Reducir los subsidios a las exportaciones con el objetivo de su abolición</p> <p>Créditos a las exportaciones sujetos a algunos límites</p> <p>Imponer límites estrictos a las empresas estatales exportadoras</p>	<p>Satisfechos con abolir los subsidios a las exportaciones</p> <p>Ningún incentivo para restringir créditos a las exportaciones</p>	<p>Abolir los subsidios a las exportaciones lo más pronto posible</p> <p>Los créditos a las exportaciones necesitan ser restringidos</p> <p>Defender un trato especial y diferenciado lo más amplio posible</p>	<p>Abolir los subsidios a las exportaciones lo más pronto posible</p> <p>Los créditos a las exportaciones necesitan ser restringidos</p> <p>Se permite la exportación por parte de las empresas estatales comercializadoras con poderes limitados</p>
<b>Apoyo doméstico</b>	<p>La caja verde debe ser extendida para permitir pagos por la multifuncionalidad</p> <p>Mantener la caja azul</p>	<p>La caja verde no debe ser extendida</p> <p>Procurar incluir en la caja azul algunos de los pagos de la FSRJA de 2002</p> <p>Cautela al negociar estos temas, en función de la FSRJA</p>	<p>La caja verde podría ser extendida para incluir la "seguridad alimentaria"</p> <p>No aceptan topes a la caja verde</p> <p>Los pagos de la caja azul no son de importancia</p>	<p>Estrechar la caja verde estableciendo un tope</p> <p>Abolir la caja azul</p> <p>Estrechar el límite a la medida de apoyo global</p> <p>Defender un trato especial y diferenciado lo más amplio posible</p>	<p>Estrechar la caja verde</p> <p>Abolir la caja azul</p> <p>Estrechar el límite a la medida de apoyo global, y en lo posible eliminar la caja ámbar, dejando solo el nivel de mínimos</p>

Nota: elaboración propia partiendo de un cuadro similar de Josling y Tangermann (1999: 362).



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La teoría de comercio internacional, corroborada por la mayor parte de los estudios empíricos, es clara en proponer que la liberalización del comercio agrícola es necesaria para lograr soluciones óptimas en términos de bienestar económico, a la vez que contribuiría con la reducción de la pobreza en buena parte de las regiones más deprimidas del globo. Sin embargo, la agricultura por sí misma es una actividad vulnerable, no sólo por los factores ambientales y el ciclo de negocios, sino porque es considerada de una u otra forma por todos los gobiernos como una parte integral de la seguridad nacional, y por ello es pasible de innumerables trabas en el comercio internacional. Ya sea por razones de seguridad alimentaria, multifuncionalidad o preeminencia en la canasta de exportaciones, entre otras muchas razones, la agricultura suele enfrentar todo tipo de barreras arancelarias y no arancelarias, y se encuentra entre las áreas más conflictivas en las negociaciones económicas internacionales.

En este trabajo se han revisado varios estudios que muestran que la agricultura es una actividad suficientemente importante para la mayoría de los países en desarrollo, como para obviar una reforma de su régimen de comercio. El problema es que si bien las ganancias en términos de bienestar y en términos de reducción de la pobreza en los países agro exportadores es clara, no puede obviarse el hecho que existen países importadores netos de alimentos o dependientes de acuerdos de acceso preferencial que salen perdiendo debido al costo de los ajustes en el corto y mediano plazo. Las negociaciones internacionales tienden idealmente a buscar resultados beneficiosos para el agregado del globo, pero según nos indica la teoría realista y la práctica, las conductas oportunistas son las que imperan y dificultan la construcción de un régimen del comercio internacional más equitativo. Pero ello no debe traducirse en un resultado pérdida – pérdida, donde todos los actores salgan perdiendo por falta de acuerdo.

En 1994, fue posible por primera vez establecer disciplinas para los productos agrícolas en el marco del GATT, pero ese resultado estuvo marcado por el acuerdo previo de “Blair House”, en el cual los dos mayores competidores

sentaron las bases para destrabar las negociaciones multilaterales. Estos poderes se aseguraron así un resultado que les sería favorable, en el sentido de que los nuevos compromisos serían blandos y, fundamentalmente, estarían de acuerdo con las tendencias políticas internas, sin alterar significativamente sus imperativos. Por supuesto, en esa oportunidad los países en desarrollo tuvieron su papel, y puede considerarse que su mayor logro fue haber contribuido a la introducción de la agricultura dentro del sistema multilateral del comercio. Sin embargo, su influencia fue menor, estando básicamente centrada en las propuestas del Grupo de Cairns, que por supuesto no está compuesto únicamente por países en desarrollo.

La ausencia de temas más complejos de analizar en la agenda de aquella oportunidad, también facilitó el proceso, ya que las negociaciones pudieron centrarse en la definición de reducciones porcentuales simples para los instrumentos más distorsionantes del comercio. Además, el Acuerdo sobre Agricultura permitió muchos grados de libertad disponibles para que los países pudieran eludir los acuerdos. Así, el acuerdo no incluyó un sistema transparente para la administración de las contingentes arancelarios, o por lo menos para eliminar algunos de los procedimientos más absurdos para la distribución de las licencias. Asimismo, como describen Anderson et al. (2001: 202), la combinación de “arancelización sucia” por parte de las economías desarrolladas y la adopción de muy altas consolidaciones por parte de las economías en desarrollo, permitió a los países variar su protección según sus deseos, en respuesta a los cambios en los mercados de alimentos domésticos o internacionales. La reducción de los aranceles agrícolas consolidados de entre 50-250% (y más), al rango de entre 0-15% de los aranceles manufactureros, es uno de los mayores retos de futuro.

Por su parte, las disciplinas para las medidas de apoyo doméstico y subsidios a las exportaciones fueron insuficientes para transparentar el comercio de productos agrícolas y evitar que los agricultores del tercer mundo sean obligados a competir en absoluta desventaja con las tesorerías de los mayores poderes industriales del globo, cuyo agregado de políticas para un limitado número de productos agrícolas bien pueden alcanzar el PIB total de economías como las de, por ejemplo, Argentina, Rusia o Bélgica.

Con estos antecedentes, difícilmente puede afirmarse que la agricultura haya sido puesta en pié de igualdad con el resto de las mercancías como resultado de los acuerdos de la Ronda Uruguay GATT de 1994.

Diez años más tarde, en Cancún, los intentos de profundizar la reforma del sistema multilateral chocó con una realidad distinta. Los acuerdos po-

líticos entre los grandes poderes ya no son suficientes para asegurar un resultado tan favorable a sus intereses, que no altere sus políticas internas en forma inconveniente. Cualquier reforma adicional supone una reducción sustancial de las medidas de apoyo doméstico y de las medidas que alteran la competencia de las exportaciones en, entre otros, Corea, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. Asimismo, ya no es posible recurrir a una “arancelización sucia” para proteger los productos agrícolas especialmente sensibles.

Otra diferencia es que varios de los países en desarrollo adoptaron algunas de las ideas del Grupo de Cairns, y constituyeron el G20. Así, la posición tradicional de rechazo a las políticas comerciales del mundo desarrollado y a la inclusión de los temas como los de Singapur o las preocupaciones no comerciales sumó una nueva voz. Sin embargo, al ser una voz genuinamente de los países en desarrollo, defendió también posiciones más intransigentes en cuanto a aceptar mayores compromisos de su parte.

Estas son algunas de las razones por las que las negociaciones de Cancún fueron tan difíciles y complejas, a la vez que los conjuntos de ganancias para los jefes negociadores resultaron ser más limitados que en 1994. Mientras que los países desarrollados proponían liberalizaciones modestas, se escudaban en la multifuncionalidad y reclamaban la inclusión de otros temas, el G20 propuso consistentemente una reforma total de las políticas comerciales de los países desarrollados, pero sin mayores compromisos para los países en desarrollo.

Aquí la imagen del “candelabro” es útil para mostrar que en esta ocasión los países en desarrollo han defendido más eficientemente sus ideas, pero esto también ha hecho que el candelabro se equilibre, evitando que se logre una solución aceptada por todos los miembros. Si el eje Estados Unidos - Unión Europea no lograba un acuerdo que desequilibrase el candelabro en su favor, si la OMC no lograba empujar sus preferencias como lo hizo en su momento la Comisión Europea frente a sus estados miembros, y si los países en desarrollo mantenían su oposición en forma intransigente, estaban dadas las condiciones para el fracaso de las negociaciones en Cancún y el ulterior letargo en las negociaciones multilaterales. El riesgo claro es que esta situación podría haber afianzado un resultado pérdida – pérdida, en perjuicio al comercio agrícola.

Antes de Cancún, los dos mayores poderes trataron de reeditar el acuerdo de “Blair House” de 1992, pero los resultados sólo permitieron afirmar un formato para el documento de negociación, y un acercamiento parcial de las respectivas posiciones. Incluso puede advertirse en esta coordina-

ción bilateral de posiciones un alejamiento de la tradicional posición de Estados Unidos, antes más cercana a la del Grupo de Cairns, lo cual puede ser un efecto de su nueva política agrícola. Sin embargo, el documento conjunto de agosto no pudo acordar en sí mismo números concretos creíbles para los compromisos, ni tampoco elementos claves como “la cláusula de paz, preocupaciones no comerciales, período de implementación, incentivos sectoriales, indicaciones geográficas y otras reglas detalladas”<sup>54</sup>. Este documento chocó en lo sustancial con las propuestas del G20, grupo que si bien realizó algunas concesiones importantes frente a su posición inicial, defendió compromisos mucho más exigentes para los países desarrollados, como era de esperarse.

Toda esta problemática es resumida en forma clara por Falautano (2000) en una lista de causas del fracaso de las negociaciones, a saber:

- Restricciones domésticas internas en la agenda comercial de Estados Unidos, que no le permiten liderar como en el pasado las posiciones más liberalizadoras.
- Falta de voluntad de Europa y Japón de contemplar una seria reforma, a menos que se establezca una compleja red de intercambios intersectoriales, lo que incrementa la apuesta y la complejidad de las negociaciones.
- Nuevo rol de los países en desarrollo y su voluntad de estar completamente involucrados como miembros, y ya no como observadores pasivos.
- Creciente oposición de las organizaciones no gubernamentales.
- Debilidad estructural e institucional de la OMC.

En los hechos, ninguno de los plazos contenidos en la declaración de Doha se cumplieron. Es más, si no se lograba emitir una señal de optimismo en el correr del año 2004, existía una seria posibilidad de fracaso del sistema multilateral del comercio. La falta de acuerdo a nivel multilateral, a su vez, bloquea otras iniciativas como la del ALCA, ya que las dificultades para solucionar el problema agrícola a nivel global se trasladan a las negociaciones regionales. Esto explica porqué la propuesta del ALCA tampoco avanza en los plazos previstos.

En definitiva, el letargo de las negociaciones multilaterales encaminó una reducción en los niveles de ambición de procesos como el ALCA, y facilitó la proliferación de acuerdos bilaterales o entre pocos países. Esto tiene sus ventajas para grandes poderes como Estados Unidos, porque en las negocia-



ciones bilaterales y regionales, según su conveniencia, puede evitar tener que negociar directamente en los principales temas contenciosos con otros poderes significativos como la Unión Europea o Japón (en lo global), o Brasil (en lo hemisférico). Especialmente en el plano bilateral, puede defender más eficazmente sus intereses frente a otros poderes más restringidos en sus capacidades, especialmente en temas de su interés tales como la propiedad intelectual, compras gubernamentales y servicios, entre otros. Esto, a su vez, le permite fijar antecedentes que, suficientemente replicados en múltiples negociaciones bilaterales, pueden ser esgrimibles en foros más amplios.

Otro efecto que puede ser advertido si no avanzaran las negociaciones multilaterales, es que la posición unificada del G20 podría irse diluyendo a medida que las conductas oportunistas de los países periféricos que lo integran, les lleve a priorizar en sus intereses nacionales los acuerdos más directos con los principales mercados, debiendo a cambio ceder en sus principios hasta ahora manifestados en las negociaciones multilaterales. Es significativo que inmediatamente de las negociaciones de Cancún, varios países de este grupo mantuvieron posiciones menos comprometidas con la reforma. Como se mencionó anteriormente, algunos países se abrieron del grupo, mientras que otros como es el caso de Ecuador se mostraron más favorables a un período de “evaluación”<sup>55</sup>, y otros ajenos al grupo lo criticaron, como es el caso de Uruguay y otros del grupo de Cairns, por ser una alianza política, integrada por varios países que no tienen los mismos intereses que un país agroexportador<sup>56</sup>. Son los poderes medianos, tales como Brasil o la India, los que parecen mantener más consistentemente sus posiciones, mientras que los menores parecen más interesados en negociar acuerdos bilaterales con Estados Unidos y la Unión Europea.

Aunque éste es un resultado ineficiente desde el punto de vista económico en el sentido que favorece el desvío del comercio, también es cierto que resulta inconveniente para la mayoría de los países exportadores agrícolas permitir que se establezca un acuerdo multilateral inequitativo, que siga dejando de lado una reforma fundamental de la agricultura, en perjuicio de las regiones más deprimidas del globo. Si lo que se promueve es el libre comercio y la especialización en aquellos productos en los que se mantienen ventajas competitivas y comparativas, ya no es posible evitar la reforma en la agricultura. El comercio internacional no puede ser un pastel únicamente repartido entre los países que cuentan con los recursos económicos para financiar cosas tan variadas como las exportaciones de valor agregado en tecnología y capital humano o los estilos de vida rurales. Las negociaciones multilaterales

deben dar también una oportunidad al resto de los países con potencialidades en sus sectores agrícolas, y dejar de lado la iniquidad que representan las posturas que privilegian las exportaciones manufactureras de alto contenido tecnológico.

Por supuesto, si la reforma perjudica especialmente a algunos países dependientes de las importaciones de alimentos o de los acuerdos preferenciales, existe una clara necesidad de compensarlos. Pero ello no debe ser abordado con medidas distorsionantes del comercio, sino con la creación de algún tipo de fondo que permita ayudarles a reconvertir sus economías y desarrollar sus potencialidades, más allá de la cadena de dependencia que genera la relación con sus antiguas metrópolis coloniales, así como con la concesión de plazos y compromisos más flexibles, en el marco del tratamiento especial y diferenciado.

Si bien Cancún fue muestra de la vigencia del realismo como paradigma de la conducta de los estados nacionales, el proceso posterior de acercamiento aparente de las posiciones, que hasta cierto punto significó el documento de julio de 2004, puede ser un indicio de que la interdependencia económica en el marco de un sistema internacional crecientemente globalizado, está generando la percepción de que los costos del no acuerdo son crecientes, lo que tarde o temprano tenía que traducirse en un acuerdo, al menos parcial, que salvara el proceso negociador. Este puede ser de hecho un escenario similar al ocurrido al interior de la Unión Europea con la reforma de la política agrícola común en 1992.

Si bien la lógica de la liberalización es más probable cuando la estructura de la negociación incrementa la apuesta más allá del sector agrícola, mediante el involucramiento de los intereses exportadores o la aplicación de una mayor presión normativa, la realidad es que las negociaciones aún carecen de un marco normativo sólido en el cual basarse y que los intereses de los grupos de presión proteccionistas al interior de las naciones desarrolladas son determinantes en el avance de las negociaciones. En especial, el requerimiento de consenso de todos los Estados miembros en las decisiones, equivale a un derecho de veto a cualquiera de los 146 miembros actuales, y bastaría que en uno de ellos la presión política interna sea intransigente, para que la negociación de mayores compromisos resulte en un ejercicio utópico.

Posiblemente, el fracaso de Cancún es una muestra de que si bien en el sistema internacional la conducta de los estados opera según los supuestos realistas, está también marcado por una suerte de dominación sin hegemonía. En este escenario, el interés nacional opaca las organizaciones internacionales

y obstaculiza el desarrollo de un marco jurídico internacional aceptado por todos los actores. No obstante, existe paralelamente una suerte de ausencia de hegemonía, por lo que los grandes poderes no retienen sobre sus interlocutores suficiente capacidad de persuasión. En el comercio agrícola, esto se traduce en crecientes dificultades para vender las ideas sobre las virtudes de construir un sistema multilateral más tolerante de las prácticas proteccionistas.

En otras palabras, los grandes poderes no logran ejercer una persuasión suficiente frente al resto del mundo como para modelar las organizaciones internacionales en función de sus propios intereses, en nuestro caso la OMC, pero son capaces de ejercer coerción económica sobre los poderes menores, por lo que intentan apuntalar sus intereses en sus respectivas áreas de influencia mediante la proliferación de negociaciones bilaterales en detrimento del sistema multilateral. En definitiva, el ideal del libre comercio podría sucumbir ante la evidencia de un sistema internacional realista, pero caracterizado por el concepto de dominación sin hegemonía. Sólo un mayor equilibrio del “candelabro”, marcado por la supervivencia de alianzas como G20, el Grupo de Cairns o el Grupo Africano, entre otros, puede facilitar un resultado más equitativo frente la presión de los grandes poderes.

El documento de julio de 2004 es un avance muy positivo en la dirección correcta, lo cual fue reconocido tanto por el Grupo de Cairns como por el G20. Sin embargo, es un acuerdo que no define numéricamente la mayoría de los compromisos y que deja varios temas sin ser acordados. En realidad, las discrepancias de fondo continúan existiendo entre los diversos actores en las negociaciones, y un acuerdo en Hong Kong no será fácil.

Con estas valoraciones, es posible establecer unas recomendaciones finales para los países que buscan una reforma trascendental del sistema multilateral del comercio, a los efectos de lograr un resultado equilibrado, que contemple las aspiraciones de los países agro exportadores, que eleve a los bienes agrícolas a un sitial similar al de los bienes industriales y que permita obtener esas ganancias de bienestar tan esquivas para los países más pobres del orbe. Estas recomendaciones se presentan a continuación.

- Procurar un acuerdo equilibrado en los tres pilares que incluya como mínimo:
  1. Una reducción global, específica y significativa de la caja ámbar, teniendo siempre en cuenta la experiencia de la Ronda Uruguay, y en especial reformar los mecanismos de la medida global de ayuda para no caer en compromisos espurios.

2. Una vez que la Unión Europea ha aceptado eliminar los subsidios a las exportaciones, vigilar que el plazo de eliminación no sea excesivamente largo.
  3. Evitar que el aparente éxito con respecto a los subsidios a las exportaciones, oscurezca la verdadera magnitud de las medidas de apoyo doméstico y se transforme en excusa para delinear compromisos más endebles de lo que sería óptimo en estas medidas.
  4. Eliminar los picos arancelarios y reducir la progresividad arancelaria, insistiendo en la aplicación de la fórmula suiza o una similar, para lo cual es útil recordar que esta tesis ya fue aceptada al menos parcialmente en Cancún.
  5. Incrementar los contingentes arancelarios de forma de mejorar sustancialmente el acceso al mercado y reducir su importancia, con miras a su eventual desaparición.
  6. Insistir en la definición de mecanismos transparentes para la administración de los contingentes arancelarios. De nada sirve negociar complejos sistemas de reducciones de las medidas que distorsionan el comercio, si el importador que acude a la autoridad competente de su país, simplemente se encuentra con que el permiso de importación no le es emitido.
- A cambio de estas concesiones, los países en desarrollo deben estar dispuestos a negociar algunos temas, especialmente los vinculados con la seguridad alimentaria, que son de interés de varios países en desarrollo.
  - Una vez aceptado que el único tema de Singapur que sobrevive es el de la facilitación del comercio, abordarlo en forma decidida para que tienda realmente a transparentar el comercio.
  - Temas tales como las preocupaciones no comerciales, compras gubernamentales, patentes e indicaciones geográficas, pueden ser abordados sólo en la medida que se obtenga a cambio de ellos una reforma más profunda en el comercio de bienes agrícolas, que incluya además de las medidas anteriores, criterios más estrictos para las cajas verde y azul, incluyendo la eventual eliminación de esta última, así como medidas efectivas para evitar la elusión de los compromisos mediante la transferencia de medidas de apoyo de una caja a otra. Sin embargo, deben establecerse límites claros a las concesiones posibles. Por ejemplo, en el tema de la propiedad intelectual, no es posible aceptar criterios que impidan la producción de medicamentos genéricos que propenden a atender la salud de millones de personas pobres, o que permitan la apropiación

ción gratuita de los recursos genéticos existentes en el mundo en desarrollo.

- Procurar un trato especial y diferenciado, con plazos más amplios para una categoría intermedia de países en desarrollo, y crear una categoría de países pobres importadores netos de alimentos y beneficiarios de acuerdos de acceso preferencial, que puedan ser compensados mediante la creación de algún tipo de fondo internacional destinado a mitigar los costos de la reforma del comercio agrícola y la extensión de un trato especial y diferenciado aún más flexible para esos casos en particular.
- No aceptar bajo ningún concepto la prórroga de la cláusula de paz, en atención a que los poderes pequeños sólo cuentan con el derecho internacional y la integración económica como formas de asegurar su supervivencia nacional.
- Teniendo en cuenta el juego político interno en los grandes poderes, acercar a las organizaciones no gubernamentales vinculadas con la defensa de los consumidores y con el apoyo a los países más pobres, a fin de incrementar la presión hacia la reforma. Algunas concesiones menores en temas medioambientales, también podrían acercar las ONG vinculadas con la defensa del medio ambiente o por lo menos reducir su oposición sistemática.
- El G20 es una experiencia bienvenida para plantear firmemente la necesidad de incrementar el comercio agrícola en el mundo, pero debe tender a una posición equilibrada, en el sentido que debe estar eventualmente dispuesto a negociar aquellos temas de interés de los países desarrollados que sean realmente justificables desde el punto de vista de la salud y la seguridad alimentaria, pero sin caer en el juego de aceptar medidas que deriven en una suerte de nuevo proteccionismo, y sin claudicar en las recomendaciones anteriores en cuanto a la reforma de los tres pilares del sistema multilateral del comercio agrícola.
- Consolidar los grupos de países con intereses comunes como actores relevantes en las negociaciones multilaterales, a los efectos de disminuir el riesgo que se realicen los intereses de los países desarrollados en forma asimétrica mediante negociaciones bilaterales, que no contemplen los intereses de los países agro exportadores.
- El resultado de las negociaciones debe ser un régimen transparente, con criterios claros, que eviten la tentación de transformarlo en una suerte de escudo para imponer barreras no arancelarias al comercio.

- El letargo de las negociaciones multilaterales es una opción posible, aunque no deseable, pero mejor que aceptar una reforma que continúe siendo asimétrica y no contemple los justos reclamos del mundo en desarrollo.

Como mensaje final, los países en desarrollo no deben seguir aceptando que la agricultura se mantenga rezagada en favor de los países industrializados exportadores de tecnología y manufacturas, lo que no significa que no puedan intercambiarse concesiones razonables en las posiciones negociadoras de forma que puedan destrabarse las negociaciones en una forma positiva. El sistema multilateral de comercio debe superar las barreras que impone el realismo en la conducta de los estados más poderosos, para lo cual los países en desarrollo deben, paradójicamente, persuadirlos de que el perjuicio de un no acuerdo sobre sus relaciones de interdependencia puede ser significativo para sus propios intereses económicos. Sin duda, este es un objetivo que por el momento luce lejano de plasmarse en realidad, pero es una condición necesaria para que se apliquen definitivamente las recomendaciones que surgen de la teoría del comercio internacional, y para que ésta deje de ser un instrumento ideológico utilizado por los medios académicos y políticos para promover una liberalización que no es tal, porque en la práctica resulta sesgada en favor de los productos de interés de los mayores mercados.

Se trata de reafirmar la liberalización de todas las formas de comercio, pero no de unas mercancías en perjuicio de otras, y teniendo en consideración las debilidades estructurales que las naciones en desarrollo.

# BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Kym; Hoekman, Bernard y Strutt, Anna  
1999 *Agriculture and the WTO: next steps*, documento presentado en la Segunda Conferencia Anual de Análisis Económico Global, Dinamarca, junio de 1999.
- Anderson, Kym  
2000 “Agriculture’s multifunctionality and the WTO”, *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 44:3.
- Anderson, Kym  
2003 “Measuring effects of trade policy distortions: how far have we come”, *Blackwell Publishing*, Oxford, England.
- Anderson, Kym; Hoekman, Bernard y Strutt, Anna  
2001 “Agriculture and the WTO: next steps”, *Review of International Economics*, 9 (2).
- Auboin, Marc y Laird, Sam  
1998 *EU import measures and the developing countries*, staff working paper TPRD-98-01, WTO.
- Ayoob, Mohammed  
1998 “Subaltern realism: international relations theory meets the Third World”, en: Stephanie Neuman: *International relations theory and the Third World*, New York, St. Martin’s Press.
- Badiane, Ousmane; Ghura, Dhaneshwar; Goreux, Louis; y Masson, Paul  
2002 *Cotton Sector Strategies in West and Central Africa*, World Bank Policy Research Working Paper, Nro. 2867, en: [http://econ.worldbank.org/files/16313\\_WPS2867-a.pdf](http://econ.worldbank.org/files/16313_WPS2867-a.pdf), página visitada en febrero 2005.
- Bagwell, Kyle y Staiger, Robert W.  
2001 “Strategic trade, competitive industries and agricultural trade disputes”, *Economics and Politics*, Volume 13, Julio 2001, No. 2.
- Banco Mundial  
2003<sup>a</sup> “Market Access: agricultural policy reform and developing countries”, *Trade Note*, Nro. 6, en: [www.worldbank.org/trade](http://www.worldbank.org/trade), página visitada en febrero 2005.

Banco Mundial

2003<sup>b</sup> “Export subsidies: agricultural policy reform and developing countries”, *Trade Note*, Nro. 8, en: [www.worldbank.org/trade](http://www.worldbank.org/trade), página visitada en febrero 2005.

Banco Mundial

2003<sup>c</sup> “Domestic Support for agriculture: agricultural policy reform and developing countries”, *Trade Note*, Nro. 7, en: [www.worldbank.org/trade](http://www.worldbank.org/trade), página visitada en febrero 2005.

Banco Mundial

2004 “Brazil vs. US: cotton subsidies and implications for development”, *Trade Note*, Nro. 16, en: [www.worldbank.org/trade](http://www.worldbank.org/trade), página visitada en febrero 2005.

Banks, Michael

1989 “The evolution of international relations theory”, en: M. Banks *Conflict in World Society*, London, Harvester Press, Cap. 1.

Binswanger, Hans y Lutz, Ernst

2000 *Agricultural trade barriers, trade negotiations and the interests of developing countries*, UNCTAD, TD(X)/RT.1/8.

Blanford, David y Fulponi, Linda

1999 “Emerging public concerns in agriculture: domestic policies and international trade commitments”, *European Review of Agricultural Economics*, Vol 26 (3), Oxford University Press.

Brenton, Paul

2000 *The changing nature of EU trade policies*, Center for European Policy Studies, Working Paper Nro. 150.

Brenton, Paul

2002 *The economic impact of the enlargement on the European economy*, Center for European Policy Studies, working document Nro. 188, en: [www.ceps.be](http://www.ceps.be), página visitada en febrero 2005.

Brown, Chris

1997 *Understanding international relations*, New York, St. Martins Press.

Bureau, Jean - Christophe; Fulponi, Linda y Salvatici, Luca

2000 “Comparing EU and US trade liberalization under the Uruguay Round Agreement on agriculture”, *European Review of Agricultural Economics*, Vol 27 (3), Oxford University Press.

Coleman, William y Tangermann, Stefan

1999 “The 1992 CAP reform, the Uruguay Round and the Commission: conceptualising linked policy games”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, Nro. 3.

Corden, W. M.

1963 *The Tariff*, Melbourne University Press, Australia.



Corden, W. M.

- 1966 “The Effective Protective Rate, the Uniform Tariff Equivalent and the Average Tariff”, *Economic Record*, 42, 200-16.

Chacholiades, Miltiades

- 1981 “Economía Internacional”, McGraw-Hill, Ciudad de México, México.

David, Dan Ben

- 1999 “Trade, growth and disparity among nations”, en: *Special Studies 5*, [www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/disparity\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/disparity_e.pdf), página visitada en septiembre 2003.

De Gorter, Harry e Ingco, Merlinda

- 2002 “The AMS and domestic support in the WTO trade negotiations on agriculture”, *Agriculture and Rural Development*, en: [www.ictsd.org/issarea/ag/resources/](http://www.ictsd.org/issarea/ag/resources/), página visitada en febrero 2005.

De Gorter, Harry; Hranaiova, Jana; y Tsur, Yacob

- 2002 “Understanding the production effects of the European Union direct payments for acres planted and diverted”, *Agriculture and Rural Development*, en: [www.ictsd.org/issarea/ag/resources/](http://www.ictsd.org/issarea/ag/resources/), página visitada en febrero 2005.

Diakosavvas, Dimitris

- 2003 “The Uruguay Round Agreement on Agriculture in practice”, en: Ingco, Merlinda ed. *Agriculture, Trade, and the WTO: creating a trading environment for development*, The World Bank, Washington.

Dimaranan, Betina; Hertel, Thomas y Keeney, Roman

- 2003 *OECD domestic support and developing countries*, WIDER, United Nations University, discussion paper Nro. 2003/32.

Donnelly, Jack

- 2000 *Realism and international relations*, Cambridge University Press

European Union

- 2004 *Enlargement and agriculture*, en: [europa.eu.int](http://europa.eu.int), página visitada en febrero 2005.

European Commission

- 2003<sup>a</sup> *The Doha Development Agenda after Cancún*, en: [www.ictsd.org/ministerial/index.htm](http://www.ictsd.org/ministerial/index.htm), página visitada en febrero 2005.

European Commission

- 2003<sup>b</sup> *Singapore Issues – Options post – Cancún*, en: [www.ictsd.org/ministerial/index.htm](http://www.ictsd.org/ministerial/index.htm), página visitada en febrero 2005.

European Communities

- 2004 *The common agricultural policy explained*, en: [europa.eu.int](http://europa.eu.int), página visitada en febrero 2005.

FAO

- 2003<sup>a</sup> “La autosuficiencia alimentaria de los países en desarrollo y las subvenciones que distorsionan el comercio”, *Apoyo de la FAO a las negociaciones en el*

marco de la OMC, documento Nro. 1, Food and Agriculture Organization, en: [www.fao.org](http://www.fao.org), página visitada en septiembre 2003.

FAO

2003<sup>b</sup> “Necesidad de salvaguardias especiales para los países en desarrollo”, *Apoyo de la FAO a las negociaciones en el marco de la OMC*, documento Nro. 5, Food and Agriculture Organization, en: [www.fao.org](http://www.fao.org), página visitada en septiembre 2003.

FAO

2003<sup>c</sup> “Medidas no arancelarias en el comercio de productos agropecuarios”, *Apoyo de la FAO a las negociaciones en el marco de la OMC*, documento Nro. 14, Food and Agriculture Organization, en: [www.fao.org](http://www.fao.org), página visitada en septiembre 2003.

FAO

2004 *Summary of food and agricultural statistics 2003*, Food and Agriculture Organization, en [www.fao.org](http://www.fao.org), página visitada en enero de 2005.

Falautano, Isabella

2000 *The WTO and its institutional future: evaluating the lessons of Seattle*, documento presentado en el Young Leader Conference del Consiglio Italia-Usa, Turin, 15 al 17 de Junio de 2000, Istituto Affari Internazionali.

Freeman, Fran; Mélanie, Jane; Roberts, Ivan; Vanzetti, David; Tielu, Apelu; y Belitre, Benjamín

2000 *The impact of agricultural trade liberalization on developing countries*, Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics (ABARE), Research Report 2000.6.

Gibson, P., Wainio, J.; Whitley, D. y Bohman, M.

2001 *Profile of tariffs in global agricultural markets*, Agricultural Economic Report No.796. Washington, DC: Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, US Department of Agriculture.

Guha, Ranajit

1997 *Dominance without hegemony: history and power in colonial India*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts y London, England.

Hartigan, James

2000 “Is the GATT/WTO biased against agricultural products in unfair international trade investigations?”, *Review of International Economics*, 8 (4).

Harvey, David

2003 *Agri-environmental relationships and multi-functionality: further considerations*, Blackwell Publishing, Oxford, England.

Hranaiova, Jana; Falk James; y De Gorter, Harry

2003 “The Economics of Administering Import Quotas with Licenses on Demand”, *Agriculture and Rural Development*, en: [www.ictsd.org/issarea/ag/resources](http://www.ictsd.org/issarea/ag/resources).

Hertel, Thomas; Ivanic, Maros; Preckel, Paul; y Cranfield, Paul

- 2003 *The earnings effects of multilateral trade liberalization: implications for poverty in developing countries*, Global Trade Analysis Project, Purdue University, en: [www.gtap.agecon.purdue.edu](http://www.gtap.agecon.purdue.edu).

ICTSD

- 2003 *Developments since the Fourth WTO Ministerial Conference*, Doha Round Briefing Series, Agosto de 2003, International Centre for Trade and Sustainable Development, en: [www.ictsd.org/pubs/dohabriefings/cancun\\_updates/V2\\_02\\_ag.pdf](http://www.ictsd.org/pubs/dohabriefings/cancun_updates/V2_02_ag.pdf), página visitada en febrero de 2005.

ICTSD

- 2004 *Agriculture negotiations at the WTO, framework phase' outlook report*, Quarterly Intelligence Report Nro 10, en: [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org), página visitada en febrero de 2005.

IMF y WB

- 2002 *Market access for developing country exports*, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, en: [www.ictsd.org/issarea/ag/resources/](http://www.ictsd.org/issarea/ag/resources/), página visitada en febrero de 2005.

Ingco, Merlinda

- 1996 "Tariffication in the Uruguay Round: how much liberalization?", *World Economy*, 19: 425-47.

Josling, Tim y Tangerman, Stefan

- 1999 "Implementation of the WTO Agreement on Agriculture and developments for the next round of negotiations", *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 26 (3), Oxford University Press.

Keohane, Robert

- 1986 "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond" en: Keohane *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press.

Konandreas, Panos

- 2003 *A compromise formula for tariff cuts in agriculture*, FAO Geneva Office, en [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org), página visitada en febrero de 2005.

Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice

- 1994 *Economía Internacional: teoría y Política*, Mc GrawHill, Madrid, España.

Laird, Sam

- 2002 "A Round by any other name: the WTO agenda after Doha", *Development Policy Review*, Overseas Development Institute, 20(1).

Legras, Guy

- 1993 "L' Uruguay Round et la reforme de la PAC", *Politique Etrangère*, Nro. 58, pp. 325-31.

Matthews, Alan

- 2001 *Developing countries' position in WTO agricultural trade negotiations*, Development Policy Review, Overseas Development Institute.

Nordström, Hakån

- 1999 “Trade, income disparity and poverty: an overview”, en: *Special Studies 5*, OMC, en: [www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/disparity\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/disparity_e.pdf), página visitada en septiembre 2003.

OECD

- 2000 *Decoupling: a conceptual overview*, Organization for Economic Co-operation and development, en: [www.OECD.org](http://www.OECD.org), página visitada en febrero 2005.

OECD

- 2004 *Analysis of the 2003 CAP reform*, Organization for Economic Co-operation and development, en: [www.OECD.org](http://www.OECD.org), página visitada en febrero 2005.

OMC

- 2003<sup>a</sup> *Los compartimientos*, en: [www.wto.org](http://www.wto.org), página visitada en septiembre 2003.

OMC

- 2003<sup>b</sup> *Tarif negotiations in agriculture: reduction methods*, en: [www.wto.org](http://www.wto.org), página visitada en agosto 2003.

OMC

- 2003<sup>c</sup> *Enfoques de las negociaciones arancelarias basadas en fórmulas*, documento TN/MA/5/3/rev2, en: [www.wto.org](http://www.wto.org), página visitada en agosto 2003.

OMC

- 2003<sup>d</sup> *Entender la OMC*, en: [www.wto.org](http://www.wto.org), página visitada en octubre 2003.

OMC

- 2004<sup>a</sup> *WTO agriculture negotiations. The issues, and where we are now*, en: [www.wto.org](http://www.wto.org), página visitada en febrero 2005 OMC, 2004 *Programa de trabajo de Doha, Decisión adoptada por el Consejo General el 1 de Agosto de 2004*, en [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dda\\_s/dda\\_package\\_july04\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_package_july04_s.htm), página visitada en febrero 2005.

OMC

- 2004<sup>b</sup> *International trade statistics 2004*, en: [www.wto.org](http://www.wto.org), página visitada en febrero de 2005.

Paarlberg, Philip; Bredahl, Maury y Lee, John

- s/d, “Multifunctionality and agricultural trade negotiations”, *Review of Agricultural Economics*, Vol. 24, No. 2.

Rangnekar, Dwijen

- 2003 *Geographical indications*, UNCTAD- ICSTD, Issue paper No. 4, en: [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org), página visitada en febrero de 2005.

Roett, Riordan

- 2001 “La política de los Estados Unidos frente a la integración continental”, *Rev. Contribuciones*, Buenos Aires, Nro. 3.

Sally, Razeen

- 2003 *The WTO in 2003: structural shifts, state-of-play and prospects for the Doha Round*, Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore.

Skully, David

- 1999 *The economics of TRQ administration*, International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper Nro. 99-6.

Steinberg, Richard Y Josling, Timothy

- 2003 “When the peace ends: the vulnerability of EC and US agricultural subsidies to WTO legal challenge”, *Journal of International Economic Law*, Nro. 6 (2), Oxford University Press.

Skorburg, John

- 2002 *An Economic Approach to the WTO Amber Box*, Economic Analysis Team, American Farm Bureau Federation.

Smith, Fiona

- 2000 “Multifunctionality and non-trade concerns in the agriculture negotiations”, *Journal of International Economic Law*, Oxford University Press.

Sumner, Daniel

- 2003 “Implications of the US Farm Bill of 2002 for agricultural trade and trade negotiations”, *The Australian Agricultural and Resource Economics Society*, 46:3.

Sumner, Daniel

- 2000 “Domestic support and the WTO negotiations”, *The Australian Agricultural and Resource Economics Society*, 44:3.

Swinbank, Alan

- 1999 “CAP reform and the WTO: compatibility and developments”, *European Review of Agricultural Economics*, Oxford University Press, Vol. 26 (3).

Tangermann, Stefan

- 1997 “Banana policy: a European perspective”, *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 41:2.

Van Meijl, Hans y Van Tongeren, Frank

- 2002 “The 2000 agenda CAP reform, world prices and GATT-WTO export constraints”, *European Review of Agricultural Economics*, Oxford University Press, Vol. 29 (4).

Vatn, Arild

- 2002 “Multifunctional agriculture: some consequences for international trade”, *European Review of Agricultural Economics*, Oxford University Press, Vol. 29 (3).

Waltz, Kennet

- 1988 *Teoría de la política internacional*, GEL, Buenos Aires.

Winters, Alan

1999 “Trade and poverty: is there a connection”, en: *Special Studies 5*, [www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/disparity\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/disparity_e.pdf), página visitada en septiembre 2003.

Young, Edwin; Burfisher, Mary; Nelson, Frederick; y Mitchell, Lorraine

s/d *Domestic support and the WTO: comparison of support among OECD countries*, Economic Research Service, USDA, en: [www.ictsd.org/issarea/ag/resources/](http://www.ictsd.org/issarea/ag/resources/).

# ANEXOS

## Anexo 1: Textos de negociación de la Ronda de Doha

	<p>Documento de Julio de 2004 (2/8/2004): Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura<sup>57</sup></p> <p>Original</p> <p>Para asegurar que un enfoque único para los países desarrollados y en desarrollo miembros cumpla todos los objetivos del Mandato de Doha, las reducciones de los aranceles se realizarán mediante una fórmula estratificada que tenga en cuenta sus diferentes estructuras arancelarias.</p> <p>Para asegurar que esa fórmula dé lugar a una expansión sustancial del comercio, la continuación de la negociación de la misma se orientará por los siguientes principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las reducciones arancelarias se efectuarán a partir de los tipos consolidados. Se lograrán reducciones arancelarias globales sustanciales como resultado final de las negociaciones.</li> <li>Cada Miembro (salvo los PMA) hará una contribución. Formarán parte integrante de todos los elementos disposiciones especiales y diferenciadas operacionalmente eficaces para los países en desarrollo miembros.</li> </ul> <p>El número de bandas, los umbrales para la definición de éstas y el tipo de reducción arancelaria en cada banda siguen siendo objeto de negociación. Seguirá evaluándose la función de un tope arancelario en una fórmula estratificada con un trato distinto para los productos sensibles.</p> <p>Productos sensibles</p> <p>Selección</p> <p>Sin detrimento del objetivo general del enfoque estratificado, los miembros podrán designar un número apropiado, que se negociará, de líneas arancelarias que se considerarán sensibles, teniendo en cuenta los compromisos existentes con respecto a esos productos.</p> <p>Trato</p>	<p>Unión Europea – Estados Unidos (13/8/2003)<sup>58</sup></p> <p>Original</p> <p>2.1. La fórmula aplicable a la reducción de los aranceles será una fórmula mixta en virtud de la cual cada uno de los elementos contribuirá a una mejora sustancial del acceso a los mercados. La fórmula será la siguiente:</p> <p>i) El % de líneas arancelarias sujetas a una reducción arancelaria media del [...] % y mínima de [...] %; para estas líneas arancelarias cuyas importaciones son sensibles al aumento del acceso a los mercados resultará de una combinación de reducciones de aranceles y contingentes arancelarios.</p> <p>ii) El [...] % de líneas arancelarias sujetas a un coeficiente [...] según la fórmula suiza.</p> <p>iii) El [...] % de líneas arancelarias serán libres de derechos.</p>	<p>Draft text (24/8/2003)<sup>59</sup></p> <p>Original</p> <p>2.1 La fórmula aplicable a la reducción arancelaria de los países desarrollados será una fórmula mixta en virtud de la cual cada uno de los elementos contribuirá a una mejora sustancial del acceso a los mercados. La fórmula será la siguiente:</p> <p>i) El [...] % de las líneas arancelarias estará sujeto a una reducción arancelaria media del [...] % y mínima del [...] %; para estas líneas arancelarias sensibles a las importaciones el aumento del acceso a los mercados resultará de una combinación de reducciones de aranceles y contingentes arancelarios.</p> <p>ii) El [...] % de las líneas arancelarias estará sujeto a un coeficiente [...] según la fórmula suiza.</p> <p>iii) El [...] % de las líneas arancelarias estará libre de derechos.</p> <p>2.2 Con respecto a las líneas arancelarias que excedan</p>	<p>Grupo de los 20+ (13/8/2003)<sup>61</sup></p> <p>Original</p> <p>Traducción libre</p> <p>2.1 La fórmula aplicable a la reducción de los aranceles en los países desarrollados será una fórmula mixta en virtud de la cual cada uno de los elementos contribuirá a una mejora sustancial del acceso a los mercados para todos los productos, de una forma efectiva y mensurable. La fórmula será la siguiente:</p> <p>i) El % de líneas arancelarias sujetas a una reducción arancelaria del [...] %.</p> <p>Para cada una de estas líneas arancelarias sensibles a las importaciones el aumento del acceso a los mercados resultará de una combinación de reducciones de los aranceles y/o creación o expansión de los contingentes arancelarios.</p> <p>ii) El % de líneas arancelarias sujetas a un coeficiente [...] según la fórmula suiza;</p> <p>iii) El [...] % de líneas arancelarias quedarán libres de derechos.</p> <p><del>2.1 El total de la reducción arancelaria media de los países [...] y [...] será como mínimo [...] y [...] respectivamente respecto a la reducción arancelaria prevista en el punto [...]</del></p>	
--	--	---	--	--	--



	<p><b>Documento de Julio de 2004 (2/8/2004): Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura</b> Original</p> <p>Se aplicará a cada producto el principio de la "mejora sustancial".</p> <p>La "mejora sustancial" se logrará mediante combinaciones de compromisos en materia de contingentes arancelarios y reducciones arancelarias que se aplicarán a cada producto. No obstante, en la presente negociación sólo se encontrará un equilibrio si el resultado negociado final refleja también el carácter sensible de los productos de que se trata.</p> <p>Será necesaria para todos esos productos alguna ampliación de los contingentes arancelarios basada en el trato NMF. Se establecerá una base para esa ampliación, teniendo en cuenta criterios coherentes y equitativos que se elaborarán en las negociaciones. Para que no vaya en detrimento del objetivo del enfoque estratificado, para todos esos productos, la ampliación de los contingentes arancelarios basada en el trato NMF se preverá con arreglo a normas específicas que se negociarán teniendo en cuenta desviaciones respecto de la fórmula arancelaria.</p>	<p><b>Unión Europea – Estados Unidos</b> (13/8/2003) Original</p> <p>2.2 Con respecto a las líneas arancelarias que excedan de un máximo de [] %, los <b>Miembros</b> las reducirán a ese máximo, o asegurarán un acceso adicional efectivo a los mercados en esa u otras esferas mediante un proceso de peticiones y ofertas que podría incluir contingentes arancelarios.</p>	<p><b>Draft text (24/8/2003)</b> Original</p> <p>de un máximo del [...] % los países <b>desarrollados</b> participantes las reducirán a ese máximo, o asegurarán un acceso adicional efectivo a los mercados en esa u otras esferas mediante un proceso de peticiones y ofertas que podría incluir contingentes arancelarios.</p>	<p><del><b>Cuadro de los 20 (4/9/2003)</b></del> Original</p> <p><b>Grupo de los 20+ (13/9/2003)</b> Traducción libre</p> <p>El promedio simple resultante de la reducción de los aranceles en todos los productos agrícolas, excluido el apartado 2.1 (iii), no será menor que []%.</p> <p><del>2.2 Con respecto a los países desarrollados participantes los reducirán a ese máximo, o asegurarán un acceso adicional efectivo al mercado, a través de la expansión o creación de TRQs u otras medidas.</del></p> <p>2.2 Con respecto a los aranceles que excedan un máximo de [] %, los países <b>desarrollados</b> participantes los reducirán a ese máximo, o asegurarán un acceso adicional efectivo al mercado, a través de la expansión o creación de TRQs u otras medidas.</p>
<p><b>Trato especial y diferenciado en acceso a mercados</b></p>	<p>Dadas las necesidades de los países en desarrollo en materia de desarrollo rural, seguridad alimentaria y/o seguridad de los medios de subsistencia, el trato especial y diferenciado de esos países será parte integrante de todos los elementos de la negociación, con inclusión de la fórmula de reducción arancelaria, el número y el trato de los productos sensibles; la ampliación de los contingentes arancelarios y el período de aplicación.</p> <p>La proporcionalidad se logrará exigiendo menores compromisos de reducción arancelaria o compromisos de ampliación de los contingentes arancelarios a los países en desarrollo miembros.</p> <p>Los países en desarrollo miembros dispondrán de la flexibilidad necesaria para designar un número apropiado de productos como productos especiales, basándose en criterios relativos a las necesidades de seguridad alimentaria, seguridad de los medios de subsistencia y desarrollo rural. Esos productos podrán ser objeto de un trato más flexible. Los criterios y el trato de dichos productos se especificarán más detalladamente durante la fase de</p>	<p>2.5 Todos los países desarrollados <b>tratarán de proporcionar</b> acceso libre de derechos a, como mínimo, el [...] % de las importaciones procedentes de los países en desarrollo mediante una combinación de trato NMF y acceso preferencial.</p> <p>2.5 Teniendo en cuenta sus necesidades de desarrollo y de seguridad alimentaria, los países en desarrollo se beneficiarán del trato especial y diferenciado, incluidas reducciones arancelarias</p>	<p>2.9 Todos los países desarrollados <b>tratarán de proporcionar</b> acceso libre de derechos a, como mínimo, el [...] % de las importaciones procedentes de los países en desarrollo mediante una combinación de trato NMF y acceso preferencial.</p> <p>2.5 Teniendo en cuenta sus necesidades de desarrollo y/o seguridad alimentaria y/o seguridad de los medios de subsistencia, los países en desarrollo se beneficiarán de un trato especial y</p>	<p>2.5 Todos los países desarrollados <b>proporcionarán</b> acceso libre de derechos a todos los productos tropicales y demás productos mencionados en el preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura, así como a otros productos agropecuarios que representen, como mínimo, [] % de las importaciones procedentes de países en desarrollo.</p> <p>2.6 Teniendo en cuenta sus necesidades de desarrollo rural y de seguridad alimentaria, los países en desarrollo se beneficiarán del trato especial y diferenciado, incluidas reducciones arancelarias más bajas y períodos de aplicación más largos, <del>así como del establecimiento de</del></p>

	<p><b>Documento de Julio de 2004 (2/8/2004): Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura</b> Original</p> <p>negociación y reconocer la importancia fundamental de los productos especiales para los países en desarrollo.</p> <p>La aplicación plena del compromiso de larga data de lograr la más completa liberalización del comercio de productos agropecuarios tropicales y para los productos de particular importancia para una diversificación de la producción que permita abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefactantes ilícitos sigue pendiente, y se abordará de manera efectiva en las negociaciones sobre el acceso a los mercados.</p> <p>Se reconoce plenamente la importancia de las preferencias de larga data. Se abordará la cuestión de la erosión de las preferencias. Para el ulterior examen a esos efectos se utilizarán como referencia el párrafo 16 y otras disposiciones pertinentes del documento TN/AG/W/1/Rev.1.</p>	<p><b>Unión Europea – Estados Unidos (13/8/2003)</b> Original</p> <p>más bajas y períodos de aplicación más largos.</p>	<p><b>Draft text (24/8/2003)</b> Original</p> <p>diferenciado, con inclusión de reducciones arancelarias más bajas y períodos de aplicación más largos.</p> <p>2.6 La fórmula aplicable a las reducciones arancelarias de los países en desarrollo será la siguiente:</p> <p>ii) El [...] % de las líneas arancelarias estará sujeto a una reducción arancelaria media del [...] % y mínima del [...] %; para esas líneas arancelarias sensibles a las importaciones el aumento del acceso a los mercados resultará de una combinación de reducciones de los aranceles y contingentes arancelarios. Dentro de esta categoría, los países en desarrollo tendrán flexibilidad adicional, en condiciones que se determinarán, para designar <b>Productos Especiales</b> (PE) que sólo estarán sujetos a una reducción lineal de un mínimo del [...] % y no estarán sujetos a nuevos compromisos con respecto a contingentes arancelarios.</p> <p>ii) El [...] % de las líneas arancelarias estará sujeto a</p>	<p><b>Grupo de los 20+ (13/9/2003)</b> Traducción libre</p> <p><del>Productos Especiales (PE) en condiciones que se determinarán para el desarrollo de los países en desarrollo. La fórmula aplicable a las reducciones arancelarias de los países en desarrollo será la siguiente:</del></p> <p>2.7 La fórmula aplicable a las reducciones arancelarias de los países en desarrollo será la siguiente:</p> <p>ii) todas las líneas arancelarias estarán sujetas a una reducción arancelaria media de [...] % y a una reducción mínima de [...] %; Dentro de esta categoría, los países en desarrollo tendrán flexibilidad adicional bajo condiciones que serán determinadas para designar <b>productos especiales</b> (PE), los cuales serán sólo sujetos a reducciones lineales de un mínimo de [...] % y no nuevos compromisos relativos a los TRQs; sin embargo, donde los límites arancelarios son muy bajos (por debajo de %) no habrán requerimientos para reducir los aranceles.</p> <p><del>ii) no habrá compromisos para los países en desarrollo con respecto a la aplicación de los contingentes arancelarios y la reducción de los tipos arancelarios comprendidos en los</del></p> <p>ii) [...] % de las líneas arancelarias estarán sujetas a una reducción arancelaria media de [...] % y a una reducción mínima de [...] %.</p>					
--	---	---	---	--	--	--	--	--	--

	<p>Documento de Julio de 2004 (2/8/2004): Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura Original</p>	<p>Unión Europea – Estados Unidos (13/8/2003) Original</p>	<p>Draft text (24/8/2003) Original</p>	<p><b>Grupo de los 20+ (4/9/2003)</b> Original  <b>Grupo de los 20+ (13/9/2003)</b> Traducción libre</p>
<p><b>Progresividad arancelaria</b></p>	<p>La progresividad de las reducciones arancelarias se logrará mediante recortes más profundos de los aranceles más elevados, con flexibilidades en el caso de los productos sensibles. Se obtendrán mejoras sustanciales del acceso a los mercados para todos los productos.</p>		<p>una reducción arancelaria media del [...] % y mínima del [...] %.</p> <p>ii) El [...] % de las líneas arancelarias estará sujeto a una reducción arancelaria media del [...] % y mínima del [...] %.</p> <p>o, en lugar de los puntos ii) y iii) supra:</p> <p>ii) El [...] % de las líneas arancelarias estará sujeto a un coeficiente de [...] según la fórmula suiza.</p> <p>2.7 La aplicabilidad y/o alcance de las disposiciones del párrafo 2.2 supra con respecto a los países en desarrollo sigue siendo objeto de negociación, teniendo en cuenta sus necesidades de desarrollo.</p> <p>2.10 Los participantes se comprometen a tener en cuenta la importancia del acceso preferencial para los países en desarrollo.</p> <p>2.3 Se tratará con eficacia la cuestión de la progresividad arancelaria.</p>	<p>(iii) El % de las líneas arancelarias estarán sujetas a una reducción arancelaria media de [...] % y a una reducción mínima de [...] %.</p> <p>El promedio simple resultante de la reducción de los aranceles en todos los productos agrícolas, no será mayor que el % del promedio simple de la reducción arancelaria requerida en el párrafo 2.1.</p> <p>2.10 Todos los países desarrollados deberán proveer acceso libre de aranceles para por lo menos [...] % de las importaciones desde los países en desarrollo, incluyendo particularmente todos los productos tropicales y otros referidos en el preámbulo del Acuerdo sobre Agricultura</p>
				<p><del>2.10 Los países desarrollados deberán proveer acceso libre de aranceles para por lo menos [...] % de las importaciones desde los países en desarrollo, incluyendo particularmente todos los productos tropicales y otros referidos en el preámbulo del Acuerdo sobre Agricultura</del></p> <p><del>2.3 Se tratará con eficacia la cuestión de la progresividad arancelaria.</del></p>

	<p><b>Documento de Julio de 2004 (2/8/2004): Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura</b> Original</p> <p>La progresividad arancelaria se abordará mediante una fórmula que se acordará.</p>	<p><b>Unión Europea – Estados Unidos</b> (13/8/2003) Original</p>	<p><b>Draft text (24/8/2003)</b> Original</p>	<p><b>Grupo de los 20 (4/9/2003)</b> Original</p> <p><b>Grupo de los 20+ (13/9/2003)</b> Traducción libre</p> <p><del>el tema de este texto superior al arancel del producto en esta forma primaria</del></p> <p>2.3 El tema de la progresividad arancelaria será encarado mediante la aplicación de un factor de II a la reducción arancelaria del producto procesado final en caso que el arancel sea mayor que el arancel del producto en su forma primaria.</p>
<p><b>Contingentes arancelarios</b></p>	<p>Otros elementos que proporcionarán la flexibilidad necesaria para alcanzar un resultado final equilibrado son la reducción o eliminación de los tipos arancelarios dentro del contingente y la introducción de mejoras operacionalmente eficaces en la administración de los contingentes arancelarios existentes para que los miembros, y en particular los países en desarrollo miembros, puedan beneficiarse plenamente de las oportunidades de acceso a los mercados en el marco de contingentes arancelarios.</p>	<p>2.1. i) II % de las líneas arancelarias sujetas a una reducción arancelaria media del II % y mínima de II %; para estas líneas arancelarias cuyas importaciones son sensibles el aumento del acceso a los mercados resultará de una combinación de reducciones arancelarias y contingentes arancelarios.</p> <p>2.2 Con respecto a las líneas arancelarias que excedan de un máximo de II %, los Miembros las reducirán a ese máximo, o asegurarán un acceso adicional efectivo a los mercados mediante un proceso de peticiones y ofertas que podría incluir contingentes arancelarios.</p>	<p>2.1. i) El [...] % de las líneas arancelarias estará sujeto a una reducción arancelaria media del [...] % y mínima del [...] %; para estas líneas arancelarias sensibles a las importaciones el aumento del acceso a los mercados resultará de una combinación de reducciones de los aranceles y contingentes arancelarios.</p> <p>2.2 Con respecto a las líneas arancelarias que excedan de un máximo del [...] % los países desarrollados participantes las reducirán a ese máximo, o asegurarán un acceso adicional efectivo a los</p>	<p>2.3 <del>Los contingentes arancelarios se aplicarán en II % del consumo interno y los tipos arancelarios dentro de los contingentes arancelarios se reducirán en caso de acuerdo a normas específicas para la definición de los mayores contingentes arancelarios que se aplicarán en el resultado de un proceso de peticiones y ofertas</del></p> <p>Los aranceles dentro de la cuota serán reducidos en un II % y las TRQ expandidas a un II % del consumo doméstico. Los otros términos y condiciones de cualquier expansión / apertura de los TRQ permanecen bajo negociación.</p>

	<p><b>Documento de Julio de 2004 (2/8/2004): Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura</b> Original</p>	<p><b>Unión Europea – Estados Unidos (13/8/2003)</b> Original</p>	<p><b>Draft text (24/8/2003)</b> Original</p>	<p><b>Grupo de los 20+ (13/9/2003)</b> Original <b>Grupo de los 20+ (13/9/2003)</b> Traducción libre</p>
<p><b>Salvaguardia especial</b></p>	<p>La cuestión de la salvaguardia especial para la agricultura (SCE) sigue siendo objeto de negociación. Se establecerá un mecanismo de salvaguardia especial (MSE) que podrán utilizar los países en desarrollo miembros.</p>	<p>2.3 La utilización de la salvaguardia especial para la agricultura (SCE) sigue siendo objeto de negociación. 2.4 Se establecerá una salvaguardia especial para la agricultura (MSE) para su utilización por los países en desarrollo con respecto a las líneas arancelarias cuyas importaciones son sensibles.</p>	<p>2.4 La utilización y duración de la salvaguardia especial para la agricultura (SCE) sigue siendo objeto de negociación. 2.8 Se establecerá una salvaguardia especial para la agricultura (MSE) para su utilización por los países en desarrollo con sujeción a las condiciones y con respecto a los productos que se determinarán.</p>	<p><del>2.4 Se establecerá la salvaguardia especial para la agricultura (SCE) para los países en desarrollo.</del> Las condiciones y plazos para la eliminación de la salvaguardia especial para los países desarrollados serán negociados. 2.7 En condiciones que se determinarán en las negociaciones, se establecerá un mecanismo de salvaguardia especial (MSE) para su utilización por los países en desarrollo, <del>con el fin de reducir el nivel de los reducciones arancelarias previstas en el punto 2.6 superior</del></p>
<p><b>Medidas de Apoyo Local Reducción Global</b></p>	<p>Reducción global: una fórmula estratificada El nivel de base global de toda la ayuda interna causante de distorsión del comercio, medido por la MGA Total Final Consolidada, más el nivel de minimis permitido y el nivel acordado en el párrafo 8 infra para los pagos del Compartimiento Azul, se reducirá con arreglo a una fórmula estratificada. Conforme a esa fórmula, los miembros que tengan mayores niveles de ayuda interna causante de distorsión del comercio harán mayores reducciones globales con objeto de llegar a un resultado armonizador. Como primer tramo del recorte global, en el primer año y durante todo el período de aplicación, la suma de toda la ayuda causante de distorsión del comercio no excederá del 80% de la suma de la MGA Total Final Consolidada más el nivel</p>	<p>1.2 iii) La suma de la ayuda permitida en el marco de la MGA, la ayuda otorgada con arreglo al punto 1.2 i) y el nivel de minimis se reducirá de forma que sea significativamente inferior a la suma del nivel de minimis, los pagos realizados de conformidad con el párrafo 5 del artículo 6 y el nivel final consolidado</p>	<p>1.4 La suma de la ayuda permitida en el marco de la MGA, la ayuda a que se refiere el punto 1.3 i) y el nivel de minimis se reducirá en el primer período mencionado en el párrafo 1.3 iii) de forma que sea significativamente inferior a la suma del nivel de minimis, los pagos realizados de conformidad con el párrafo 5 del artículo Nro. 6 y el nivel final</p>	<p>v) <del>La suma de la ayuda de la MGA y el nivel de minimis otorgados de una reducción de al menos 11%.</del> La suma de la ayuda permitida en el marco de la MGA, la ayuda a que se refiere el punto 1.3 i) y el nivel de minimis en 2000 será reducida en al menos 11% resultando en una efectiva reducción, incluyendo una reducción inicial sustancial de 11% en el primer año de implementación. 1.3 <del>Se armonizará el alcance del párrafo</del></p>

	<p><b>Documento de Julio de 2004 (2/8/2004): Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura</b> Original</p> <p>de minimis permitido más el Compartimiento Azul al nivel determinado en el párrafo 15.</p> <p>La ulterior negociación de esta fórmula estratificada se orientará por los siguientes parámetros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Este compromiso se aplicará como compromiso global mínimo. No se aplicará como límite máximo para las reducciones de la ayuda interna global causante de distorsión del comercio en el caso de que las fórmulas separadas y complementarias que se elaboren para la MGA Total, el nivel de minimis y los pagos del Compartimiento Azul impliquen, tomadas en su conjunto, un recorte más profundo de la ayuda interna global causante de distorsión del comercio para un determinado Miembro.</li> <li>La base para medir el componente del Compartimiento Azul serán los pagos del Compartimiento Azul existentes durante un período representativo reciente que se acordará o el tope establecido en el párrafo 15 infra, si éste fuera más alto.</li> </ul>	<p><b>Unión Europea – Estados Unidos (13/8/2003)</b> Original</p> <p>de la MGA, en 2004.</p>	<p><b>Draft text (24/8/2003)</b> Original</p> <p>consolidado de la MGA, en 2000.</p> <p>1.6. Teniendo en cuenta sus necesidades de desarrollo, seguridad alimentaria y/o seguridad de los medios de subsistencia, los países en desarrollo se beneficiarán de un trato especial y diferenciado, con inclusión de reducciones más bajas de la ayuda interna causante de distorsiones más largas y en lo que respecta a las disposiciones del comercio a que se refieren los párrafos 1.1, 1.3 y 1.4 supra, períodos de aplicación más largos y en lo que respecta a las disposiciones del párrafo 2 del artículo Nro. 6 del Acuerdo sobre la Agricultura y del Compartimiento Verde.</p>	<p><b>Grupo de los 20 (4/9/2003)</b> Original</p> <p><b>Grupo de los 20+ (13/9/2003)</b> Traducción libre</p> <p><del>2. del artículo 15 del Acuerdo sobre la Agricultura y el Comercio de los productos agrícolas de origen animal</del></p> <p>1.6. Teniendo en cuenta sus necesidades de desarrollo, seguridad alimentaria y/o seguridad de los medios de subsistencia, los países en desarrollo se beneficiarán de un trato especial y diferenciado, con inclusión de reducciones más bajas de la ayuda interna causante de distorsión del comercio, períodos de aplicación más largos y en lo que respecta a las disposiciones del artículo Nro. 6.2 del Acuerdo sobre la Agricultura y del Compartimiento Verde.</p>
<p><b>Caja Ámbar</b></p> <p>MGA Total Final Consolidada: una fórmula estratificada</p> <p>Para lograr reducciones con un efecto armonizador:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La MGA Total Final Consolidada se reducirá sustancialmente, conforme a un enfoque estratificado.</li> <li>Los miembros que tengan una MGA Total más alta harán mayores reducciones.</li> <li>Para evitar la elusión del objetivo del Acuerdo mediante transferencias de ayuda interna no modificada entre distintas</li> </ul>	<p>1.1. Reducir las medidas de ayuda interna más causantes de distorsión del comercio en una proporción de [] % - [] %.</p>	<p>1.1. Reducir la MGA Total Final Consolidada en la gama de [...] - [...] %.</p>	<p>i) Reducir todas las medidas de ayuda interna causantes de distorsión del comercio en la gama de [] % - [] % por productos específicos. La diferencia entre los límites superiores inferiores no excederá de [] puntos por centesimal. Los productos que se hayan beneficiado de niveles de ayuda interna superiores al promedio durante el período [] quedarán sujetos a los niveles de reducción más altos independientemente del porcentaje</p>	

	<p><b>Documento de Julio de 2004 (2/8/2004): Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura</b> Original</p> <p>categorías de ayuda, las MGA por productos específicos quedarán sujetas a un tope establecido en su respectivo nivel medio con arreglo a un método que se acordará.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las reducciones sustanciales de la MGA Total Final Consolidada darán lugar a reducciones de algunas ayudas por productos específicos.</li> </ul>	<p><b>Unión Europea – Estados Unidos (13/8/2003)</b> Original</p>	<p><b>Draft text (24/8/2003)</b> Original</p>	<p><b>Grupo de los 20 (4/9/2003)</b> Original</p> <p><b>Grupo de los 20+ (13/9/2003)</b> Traducción libre</p> <p><del>de reducción aplicable en este caso dentro de los primeros 12 meses del período de aplicación se aplicará en todos los modos de ayuda internacionales de reducción del comercio una primera reducción de no menos del 1% de reducción</del></p> <p>Reducir la MGA total final consolidada en el rango de 1%-1%. Las MGA producto específicas serán limitadas a sus niveles promedios respectivos durante el período 11.</p> <p>El tema de la reducción de la MGA producto específica permanece bajo negociación. En el caso de los productos que exceden 1% de las exportaciones mundiales de ese producto, disciplinas adicionales serán negociadas.</p> <p><del>11 Para los productos que se beneficiarán de ayuda interna que se exportan y que han representado, en promedio durante los 12 últimos años, más del 1% de las exportaciones mundiales de ese producto, los modos de ayuda interna quedará sujetos a los niveles más altos de reducción con miras a la eliminación</del></p>
<p><b>Mínimis</b></p>	<p>Las reducciones del nivel de mínimis se negociarán teniendo en cuenta el principio de trato especial y diferenciado. Estarán exentos los países en desarrollo que asignen casi toda la ayuda de mínimis a los agricultores de subsistencia y pobres en recursos. Los miembros podrán hacer reducciones mayores que las</p>	<p>1.3 Reducir el nivel de mínimis en 1%.</p>	<p>1.2 Reducir el nivel de mínimis en un [...] %.</p> <p>1.7 Se eximirá a los países en desarrollo de la obligación de reducir la</p>	<p>1.3 Reducir el nivel de mínimis en 1% en el caso de los países en desarrollo</p> <p>1.4 Mantener el nivel de mínimis en los niveles existentes en el caso de los países en desarrollo</p>

	<p><b>Documento de Julio de 2004 (2/8/2004): Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura</b> Original</p> <p>establecidas en la fórmula con objeto de alcanzar el nivel requerido de recortes de la ayuda interna global causante de distorsión del comercio.</p>	<p><b>Unión Europea – Estados Unidos (13/8/2003)</b> Original</p> <p>Los Miembros podrán recurrir a una ayuda interna menos causante de distorsión del comercio en las condiciones siguientes:</p> <p>i) Para los pagos directos si:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tales pagos se basan en superficies y rendimientos fijos; o</li> <li>- tales pagos se realizan con respecto al 85% o menos del nivel de producción de base; o</li> <li>- los pagos relativos al ganado se realizan con respecto a un número de cabezas fijo.</li> </ul> <p>ii) La ayuda otorgada con arreglo al punto 1.2 i) no excederá del 5% del valor total de la producción agropecuaria al final del período de aplicación.</p>	<p><b>Draft text (24/8/2003)</b> Original</p> <p>ayuda interna causante de distorsión del comercio de minimis.</p>	<p><b>Grupo de los 20+ (4/9/2003)</b> Original</p> <p><b>Grupo de los 20+ (13/9/2003)</b> Traducción libre</p> <p>Se eximirá a los países en desarrollo de la obligación de reducir la ayuda interna causante de distorsión del comercio de minimis.</p>
<p><b>Caja Azul</b></p> <p>Los miembros reconocen la función que el Compartimiento Azul desempeña en la promoción de las reformas de la agricultura. Habida cuenta de ello, el párrafo 5 del artículo Nro. 6 del Acuerdo se revisará para que los miembros puedan recurrir a las siguientes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagos directos en el marco de programas de limitación de la producción: <ul style="list-style-type: none"> <li>- si se basan en superficies y rendimientos establecidos e invariables; o</li> <li>- si se realizan con respecto al 85% o menos de un nivel de producción de base establecido e invariable; o</li> <li>- si, en el caso de pagos relativos al ganado, se realizan con respecto a un número de cabezas establecido e invariable.</li> </ul> </li> <li>• Pagos directos que no requieren producción: <ul style="list-style-type: none"> <li>- si se basan en bases y rendimientos establecidos e invariables; o</li> <li>- si, en el caso de pagos relativos al ganado, se realizarán con respecto a un número de cabezas establecido e invariable; y</li> <li>- si se realizan con respecto al 85% o menos de un nivel de producción de base establecido e invariable.</li> </ul> </li> </ul> <p>Se negociarán los criterios expuestos supra, junto con criterios adicionales. Tales criterios asegurarán que los pagos del Compartimiento Azul causen menos distorsiones del comercio que las medidas comprendidas en la MCA, en el entendimiento de que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cualquier criterio nuevo tendrá que tomar en cuenta el equilibrio de derechos y obligaciones en el marco de la OMC.</li> </ul>	<p>Los Miembros podrán recurrir a una ayuda interna menos causante de distorsión del comercio en las condiciones siguientes:</p> <p>i) Para los pagos directos si:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tales pagos se basan en superficies y rendimientos fijos; o</li> <li>- tales pagos se realizan con respecto al 85% o menos del nivel de producción de base; o</li> <li>- los pagos relativos al ganado se realizan con respecto a un número de cabezas fijo.</li> </ul> <p>ii) La ayuda otorgada con arreglo al punto 1.2 i) no excederá del 5% del valor total de la producción agropecuaria al final del período de aplicación.</p>	<p>1.3 Se modificará el párrafo 5 del artículo Nro. 6 del Acuerdo sobre la Agricultura de modo que los miembros puedan recurrir a las siguientes medidas:</p> <p>i) Pagos directos si:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- se basan en superficies y rendimientos fijos; o</li> <li>- si se realizan con respecto al 85 % o menos del nivel de producción de base; o</li> <li>- si, en el caso de pagos relativos al ganado se realizan con respecto a un número de cabezas fijo.</li> </ul> <p>ii) La ayuda a que se refiere el punto 1.3 i) no excederá del 5% del valor total de la producción agropecuaria del período 2000-2002 para el [...] Posteriormente, esa ayuda estará sujeta a una reducción lineal anual del [...] % por un período ulterior de [...] años.</p>	<p>iii) <del>El párrafo 5 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura</del></p> <p>1.3. Se modificará el párrafo 5 del artículo Nro. 6 del Acuerdo sobre la Agricultura de modo que los miembros puedan recurrir a las siguientes medidas:</p> <p>i) Pagos directos si:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- se basan en superficies y rendimientos fijos; o</li> <li>- si se realizan con respecto al 85 % o menos del nivel de producción de base; o</li> <li>- si, en el caso de pagos relativos al ganado, se realizan con respecto a un número de cabezas fijo</li> </ul> <p>ii) La ayuda a que se refiere el punto 1.3 i) no excederá del 2.5% del valor total de la producción agropecuaria del período 2000-2002 para el [...]. Posteriormente, esa ayuda estará sujeta a una reducción lineal anual del [...] % por un período ulterior de [...] años, con vistas a su eliminación.</p>	



	<p><b>Documento de Julio de 2004 (2/8/2004): Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura</b> Original</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cualquier criterio nuevo que se acuerde no tendrá el efecto contraproducente de anular las reformas en curso.</li> </ul> <p>La ayuda del Compartimiento Azul no excederá del 5% del promedio del valor total de la producción agrícola de un Miembro en un período histórico. El período histórico se establecerá en las negociaciones. Este límite máximo se aplicará a cualquier usuario electivo o potencial del Compartimiento Azul a partir del comienzo del período de aplicación. En los casos en que un Miembro haya colocado en el Compartimiento Azul un porcentaje excepcionalmente elevado de su ayuda causante de distorsión del comercio, se dará alguna flexibilidad sobre una base que se acordará para asegurar que ese Miembro no se vea obligado a hacer un recorte totalmente desproporcionado.</p>	<p><b>Unión Europea – Estados Unidos (13/8/2003)</b> Original</p>	<p><b>Draft text (24/8/2003)</b> Original</p>	<p><b>Grupo de los 20 (4/9/2002)</b> Original</p> <p><b>Grupo de los 20+ (13/9/2003)</b> Traducción libre</p>
<p><b>Caja Verde</b></p>	<p>Los criterios del Compartimiento Verde se examinarán y aclararán con miras a asegurar que las medidas del Compartimiento Verde no tengan efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o los tengan a lo sumo en grado mínimo. Ese examen y esa aclaración tendrán que asegurar que los conceptos básicos, los principios y la eficacia del Compartimiento Verde se mantengan y tomen debidamente en cuenta las preocupaciones no comerciales. La mejora de las obligaciones en materia de vigilancia y supervisión de todas las nuevas disciplinas prevista en el párrafo 48 infra será especialmente importante en lo que respecta al Compartimiento Verde.</p>		<p>1.5 Los criterios del Compartimiento Verde siguen siendo objeto de negociación.</p>	<p><del>1.2 Los pagos directos compensados en el Compartimiento Verde tienen que ser el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura con el objeto de ser reducidos en el caso de los países desarrollados. Se elaborarán los criterios disciplinarios siguientes:</del></p> <p>Las <del>disciplinarias</del> disciplinas de la caja verde sobre pagos directos deberán ser fortalecidas con vistas a asegurar que las medidas de la caja verde no tengan, o como mucho tengan mínimos, efectos distorsionantes del comercio o de la producción.</p>
<p><b>Competencia de las exportaciones</b> <b>Subvenciones y créditos a la exportación</b></p>	<p>La Declaración Ministerial de Doha propugna “reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación con miras a su remoción progresiva”. Como resultado de las negociaciones, los miembros convienen en establecer modalidades detalladas que aseguren la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a la exportación y disciplinas sobre todas las medidas relativas a la exportación que tengan efecto equivalente</p>	<p>Con respecto a las subvenciones a la exportación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- los Miembros se comprometerán a eliminar durante un período de [...]</li> </ul>	<p>3.1 Con respecto a las subvenciones a la exportación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los miembros se comprometerán a eliminar durante un período de [...]</li> </ul>	<p>3.1 Con respecto a las asignaciones presupuestarias y de cantidades para las subvenciones a la exportación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <del>Los miembros se comprometerán a eliminar durante un período de [...]</del></li> </ul>

	<p><b>Documento de Julio de 2004 (2/8/2004): Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura</b> Original</p> <p>para una fecha final creíble.</p> <p>Punto final</p> <p>Para la fecha final que se acordará se eliminará lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las subvenciones a la exportación según se consignan en las listas.</li> <li>Los créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro con períodos de reembolso de más de 180 días.</li> <li>Los términos y condiciones relativos a los créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro con períodos de reembolso de 180 días o menos que no estén en conformidad con las disciplinas que se acordarán. Estas disciplinas abarcarán, entre otras cosas, el pago de intereses, los tipos de interés mínimos, los requisitos en materia de primas mínimas y otros elementos que puedan constituir subvenciones o distorsionar de otro modo el comercio.</li> <li>Las prácticas que distorsionan el comercio en lo que respecta a las empresas comerciales del Estado exportadoras, incluida la eliminación de las subvenciones a la exportación que conceden o que se les conceden, la financiación estatal y la garantía de las pérdidas. La cuestión de la utilización futura de los poderes monopolistas será objeto de ulteriores negociaciones.</li> <li>El suministro de ayuda alimentaria que no esté en conformidad con las disciplinas operativamente eficaces que se acordarán. El objetivo de esas disciplinas será evitar el desplazamiento del comercio. La función de las organizaciones internacionales en lo que respecta al suministro de ayuda alimentaria por los miembros, con inclusión de las cuestiones humanitarias y de desarrollo conexas, se abordará en las negociaciones. La cuestión del suministro de ayuda alimentaria exclusivamente en forma de donación total también se abordará en las negociaciones.</li> </ul>	<p><b>Unión Europea – Estados Unidos</b> (13/8/2003) Original</p> <p>período de 11 años las subvenciones a la exportación de los siguientes productos que revisten particular interés para los países en desarrollo 1...1;</p> <p>- con respecto a los productos restantes, los miembros se comprometerán a reducir las asignaciones presupuestarias y de cantidades para las subvenciones a la exportación.</p> <p>3.2 Con respecto a los créditos a la exportación:</p> <p>- los Miembros se comprometerán a eliminar durante el mismo período que se indica en el primer inciso del párrafo 3.1, el elemento de los créditos a la exportación causante de distorsión del comercio mediante disciplinas que reduzcan las condiciones de reembolso a la práctica comercial (11 meses), para los mismos productos indicados en el primer inciso del párrafo 3.1 en una forma que sea</p>	<p><b>Draft text (24/8/2003)</b> Original</p> <p>años las subvenciones a la exportación de los siguientes productos de particular interés para los países en desarrollo 1...1;</p> <p>- Con respecto a los productos restantes, los miembros se comprometerán a reducir, con miras a la remoción progresiva, las asignaciones presupuestarias y de cantidades desimadas a las subvenciones a la exportación.</p> <p>3.4 Las disposiciones relativas a las reducciones, con miras a la remoción progresiva, de todas las formas de subvenciones a la exportación comprendidas en los párrafos 3.1, 3.2 y 3.3 supra serán igualmente aplicables a todas las formas de subvenciones a la exportación relacionadas con las empresas comerciales del Estado exportadoras o concedidas directa o indirectamente a, por o mediante éstas.</p> <p>3.6 La cuestión de la fecha final para la remoción progresiva de todas las formas de subvenciones a</p>	<p><b>Grupo de los 20+ (4/9/2003)</b> Original</p> <p><del>exportación para los productos que revisten particular interés para los países en desarrollo 1...1;</del></p> <p>Los miembros se comprometen a eliminar los subsidios a las exportaciones para los productos de particular interés para los países en desarrollo. Una lista de estos productos deberá ser establecida con el propósito de establecer un borrador de calendario comprensivo. La eliminación de los subsidios a las exportaciones para estos productos deberá ser implementada en un período de 11 años.</p> <p>- <del>Los miembros se comprometerán a eliminar durante un período de exportación para los productos restantes.</del></p> <p>Para los productos restantes, los miembros se comprometerán a reducir, con vistas a su eliminación, gastos presupuestados y compromisos de exportación para los subsidios a las exportaciones, en un período de 11 años</p> <p>3.4 Se mantendrán las disposiciones del párrafo 4 del artículo Nro. 9.</p> <p>3.2 <del>Con respecto a los créditos a la exportación y programas de garantía y seguro con apoyo oficial se aplicarán disciplinas según se establece en el párrafo 3.1</del></p>
--	--	--	---	---

	<p><b>Documento de julio de 2004 (2/8/2004): Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura</b> Original</p> <p>Se establecerán disposiciones eficaces en materia de transparencia para el párrafo 18. Con arreglo a la práctica habitual de la OMC, esas disposiciones serán compatibles con consideraciones de confidencialidad comercial.</p> <p>Aplicación</p> <p>Los compromisos y disciplinas a que se hace referencia en el párrafo 18 se aplicarán de conformidad con un calendario y modalidades que se acordarán. Los compromisos se aplicarán en tramos anuales. Su escalonamiento tendrá en cuenta la necesidad de cierta coherencia con las medidas de reforma interna de los miembros.</p> <p>La negociación de los elementos del párrafo 18 y su aplicación asegurarán que los miembros asuman compromisos equivalentes y paralelos.</p>	<p><b>Unión Europea – Estados Unidos (13/8/2003)</b> Original</p> <p>equivalente en su efecto;</p> <p>- para los productos restantes, se emprenderá un esfuerzo de reducción que sea paralelo a la reducción indicada en el segundo inciso del párrafo 3.1 en la equivalencia de su efecto con respecto a los créditos a la exportación.</p>	<p><b>Draft text (24/8/2003)</b> Original</p> <p>la exportación sigue siendo objeto de negociación.</p> <p>3.7 En las negociaciones se abordará el fortalecimiento del artículo Nro. 12 del Acuerdo sobre la Agricultura relativo a las prohibiciones y restricciones en la exportación.</p> <p>3.2. Con respecto a los créditos a la exportación:</p> <p>- Los miembros se comprometerán a eliminar, durante el mismo período que se indica en el primer inciso del párrafo 3.1, el elemento de los créditos a la exportación causante de distorsión del comercio mediante disciplinas que reduzcan a la práctica comercial los mismos productos que se indican en el segundo inciso del párrafo 3.1 de una manera que sea equivalente en su efecto;</p> <p>- Para los productos restantes, se emprenderá un esfuerzo de reducción, con miras a la remoción progresiva, que sea paralelo a la reducción indicada en el segundo inciso del</p>	<p><b>Grupo de los 20+ (4/9/2003)</b> Original</p> <p>Traducción libre</p> <p><del>petición de las disciplinas existentes sobre la prevención de la exportación de los compromisos en materia de reducción de la exportación y el fortalecimiento en el párrafo 18 de la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reformas en los países en desarrollo importadores de productos agrícolas. Entre otros, se debe basar el componente de reducción de</del></p> <p>- Los miembros se comprometerán a eliminar, durante el mismo período que se indica en el primer inciso del párrafo 3.1, el elemento de los créditos a la exportación causante de distorsión del comercio mediante disciplinas que reduzcan a la práctica comercial (...) meses) los plazos de reembolso, para los mismos productos que se indican en el segundo inciso del párrafo 3.1 de una manera que sea equivalente en su efecto;</p> <p>- Para los productos restantes, se emprenderá un esfuerzo de reducción, con miras a la remoción progresiva, que sea paralelo a la reducción indicada en el segundo inciso del párrafo 3.1 en su efecto equivalente con respecto a los créditos a la exportación.</p>
--	---	--	--	---

	<p>Documento de Julio de 2004 (2/8/2004): Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura</p> <p>Original</p>	<p>Unión Europea – Estados Unidos (13/8/2003)</p> <p>Original</p>	<p>Draft text (24/8/2003)</p> <p>Original</p>	<p><del>Grupo de los 20 (4/9/2003)</del></p> <p>Original</p> <p>Grupo de los 20+ (13/9/2003)</p> <p>Traducción libre</p>
			<p>párrafo 3.1 en su efecto equivalente con respecto a los créditos a la exportación.</p> <p>3.10 Los participantes se asegurarán de que las disciplinas sobre créditos a la exportación que se acuerden arbitren las medidas adecuadas para el trato diferenciado en favor de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, tal como se establece en el párrafo 4 de la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios</p>	

## **Anexo 2: Acuerdo sobre Agricultura (artículos seleccionados)**

*Los miembros,*

*(...)*

*Conviene* en lo siguiente:

### *Artículo 1*

#### *Definición de los términos*

En el presente Acuerdo, salvo que el contexto exija otro significado,

- a) por “Medida Global de la Ayuda” y “MGA” se entiende el nivel anual, expresado en términos monetarios, de ayuda otorgada con respecto a un producto agropecuario a los productores del producto agropecuario de base o de ayuda no referida a productos específicos otorgada a los productores agrícolas en general, excepto la ayuda prestada en el marco de programas que puedan considerarse eximidos de la reducción con arreglo al Anexo 2 del presente Acuerdo, que:
  - i) con respecto a la ayuda otorgada durante el período de base, se especifica en los cuadros pertinentes de documentación justificante incorporados mediante referencia en la Parte IV de la Lista de cada Miembro; y
  - ii) con respecto a la ayuda otorgada durante cualquier año del período de aplicación y años sucesivos, se calcula de conformidad con las disposiciones del Anexo 3 del presente Acuerdo y teniendo en cuenta los datos constitutivos y la metodología utilizados en los cuadros de documentación justificante incorporados mediante referencia en la Parte IV de la Lista de cada Miembro;
- b) por “producto agropecuario de base”, en relación con los compromisos en materia de ayuda interna, se entiende el producto en el punto más próximo posible al de la primera venta, según se especifique en la Lista de cada Miembro y en la documentación justificante conexas;
- c) los “desembolsos presupuestarios” o “desembolsos” comprenden los ingresos fiscales sacrificados;
- d) por “Medida de la Ayuda Equivalente” se entiende el nivel anual, expresado en términos monetarios, de ayuda otorgada a los productores de un producto agropecuario de base mediante la aplicación de una o más medidas cuyo cálculo con arreglo a la metodología de la MGA no es factible, excepto la ayuda prestada en el marco de programas que puedan considerarse eximidos de la reducción con arreglo al Anexo 2 del presente Acuerdo, y que:

- i) con respecto a la ayuda otorgada durante el período de base, se especifica en los cuadros pertinentes de documentación justificante incorporados mediante referencia en la Parte IV de la Lista de cada Miembro; y
  - ii) con respecto a la ayuda otorgada durante cualquier año del período de aplicación y años sucesivos, se calcula de conformidad con las disposiciones del Anexo 4 del presente Acuerdo y teniendo en cuenta los datos constitutivos y la metodología utilizados en los cuadros de documentación justificante incorporados mediante referencia en la Parte IV de la Lista de cada Miembro;
- e) por “subvenciones a la exportación” se entiende las subvenciones supeditadas a la actuación exportadora, con inclusión de las enumeradas en el Artículo 9 del presente Acuerdo;
- f) por “período de aplicación” se entiende el período de seis años que se inicia en el año 1995, salvo a los efectos del Artículo 13, en cuyo caso se entiende el período de nueve años que se inicia en 1995;
- g) las “concesiones sobre acceso a los mercados” comprenden todos los compromisos en materia de acceso a los mercados contraídos en el marco del presente Acuerdo;
- h) por “Medida Global de la Ayuda Total” y “MGA Total” se entiende la suma de toda la ayuda interna otorgada a los productores agrícolas, obtenida sumando todas las medidas globales de la ayuda correspondientes a productos agropecuarios de base, todas las medidas globales de la ayuda no referida a productos específicos y todas las medidas de la ayuda equivalentes con respecto a productos agropecuarios, y que:
- i) con respecto a la ayuda otorgada durante el período de base (es decir, la “MGA Total de Base”) y a la ayuda máxima permitida durante cualquier año del período de aplicación o años sucesivos (es decir, los “Niveles de Compromiso Anuales y Final Consolidados”), se especifica en la Parte IV de la Lista de cada Miembro; y
  - ii) con respecto al nivel de ayuda efectivamente otorgada durante cualquier año del período de aplicación y años sucesivos (es decir, la “MGA Total Corriente”), se calcula de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo, incluido el Artículo 6, y con los datos constitutivos y la metodología utilizados en los cuadros de documentación justificante incorporados mediante referencia en la Parte IV de la Lista de cada Miembro;

- i) por “año”, en el párrafo f) *supra*, y en relación con los compromisos específicos de cada Miembro, se entiende el año civil, ejercicio financiero o campaña de comercialización especificados en la Lista relativa a ese Miembro.

*Artículo 2*  
*Productos comprendidos*

El presente Acuerdo se aplica a los productos enumerados en el Anexo 1 del presente Acuerdo, denominados en adelante “productos agropecuarios”.

(...)

*Artículo 4*  
*Acceso a los mercados*

1. Las concesiones sobre acceso a los mercados consignadas en las Listas se refieren a consolidaciones y reducciones de los aranceles y a otros compromisos en materia de acceso a los mercados, según se especifique en ellas.
2. Salvo disposición en contrario en el Artículo 5 y en el Anexo 5, ningún Miembro mantendrá, adoptará ni restablecerá medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos.<sup>62</sup>

*Artículo 5*  
*Disposiciones de salvaguardia especial*

1. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1 b) del Artículo II del GATT de 1994, todo Miembro podrá recurrir a las disposiciones de los párrafos 4 y 5 *infra* en relación con la importación de un producto agropecuario con respecto al cual se hayan convertido en un derecho de aduana propiamente dichas medidas del tipo a que se refiere el párrafo 2 del Artículo 4 del presente Acuerdo y que se designe en su Lista con el símbolo “SGE” indicativo de que es objeto de una concesión respecto de la cual pueden invocarse las disposiciones del presente Artículo, en los siguientes casos:
  - a) si el volumen de las importaciones de ese producto que entren durante un año en el territorio aduanero del Miembro que otorgue la concesión excede de un nivel de activación establecido en función de las oportunidades existentes de acceso al mercado con arreglo al párrafo 4; o, pero no simultáneamente,
  - b) si el precio al que las importaciones de ese producto puedan entrar en el territorio aduanero del Miembro que otorgue la concesión, determinado sobre la base del precio de importación c.i.f. del envío de que se trate expresado en su moneda nacional, es inferior a un precio de activación igual

al precio de referencia medio del producto en cuestión en el período 1986-1988.

2. Las importaciones realizadas en el marco de compromisos de acceso actual y acceso mínimo establecidos como parte de una concesión del tipo a que se refiere el párrafo 1 supra se computarán a efectos de la determinación del volumen de importaciones requerido para invocar las disposiciones del apartado a) del párrafo 1 y del párrafo 4, pero las importaciones realizadas en el marco de dichos compromisos no se verán afectadas por ningún derecho adicional impuesto al amparo del apartado a) del párrafo 1 y del párrafo 4 o del apartado b) del párrafo 1 y del párrafo 5 infra.
3. Los suministros del producto en cuestión que estén en camino sobre la base de un contrato establecido antes de la imposición del derecho adicional con arreglo al apartado a) del párrafo 1 y al párrafo 4 quedarán exentos de tal derecho adicional; no obstante, podrán computarse en el volumen de importaciones del producto en cuestión durante el siguiente año a efectos de la activación de las disposiciones del apartado a) del párrafo 1 en ese año.
4. Los derechos adicionales impuestos con arreglo al apartado a) del párrafo 1 se mantendrán únicamente hasta el final del año en el que se hayan impuesto y sólo podrán fijarse a un nivel que no exceda de un tercio del nivel del derecho de aduana propiamente dicho vigente en el año en el que se haya adoptado la medida. El nivel de activación se establecerá con arreglo a la siguiente escala, basada en las oportunidades de acceso al mercado, definidas como porcentaje de importaciones con relación al correspondiente consumo interno durante los tres años anteriores sobre los que se disponga de datos:
  - a) cuando esas oportunidades de acceso al mercado de un producto sean iguales o inferiores al 10 por ciento, el nivel de activación de base será igual al 125 por ciento;
  - b) cuando esas oportunidades de acceso al mercado de un producto sean superiores al 10 por ciento pero iguales o inferiores al 30 por ciento, el nivel de activación de base será igual al 110 por ciento;
  - c) cuando esas oportunidades de acceso al mercado de un producto sean superiores al 30 por ciento, el nivel de activación de base será igual al 105 por ciento.

En todos los casos, podrá imponerse el derecho adicional en cualquier año en el que el volumen absoluto de importaciones del producto de que se trate que entre en el territorio aduanero del Miembro que otorgue la concesión exceda de la suma de x) el nivel de activación de base establecido supra multiplicado por la cantidad media de importaciones realizadas durante los tres años ante-



riores sobre los que se disponga de datos más y) la variación del volumen absoluto del consumo interno del producto de que se trate en el último año respecto del que se disponga de datos con relación al año anterior; no obstante, el nivel de activación no será inferior al 105 por ciento de la cantidad media de importaciones indicada en x) supra.

5. El derecho adicional impuesto con arreglo al apartado b) del párrafo 1 se establecerá según la escala siguiente:
  - a) si la diferencia entre el precio de importación c.i.f. del envío de que se trate expresado en moneda nacional (denominado en adelante “precio de importación”) y el precio de activación definido en dicho apartado es igual o inferior al 10 por ciento del precio de activación, no se impondrá ningún derecho adicional;
  - b) si la diferencia entre el precio de importación y el precio de activación (denominada en adelante la “diferencia”) es superior al 10 por ciento pero igual o inferior al 40 por ciento del precio de activación, el derecho adicional será igual al 30 por ciento de la cuantía en que la diferencia exceda del 10 por ciento;
  - c) si la diferencia es superior al 40 por ciento pero inferior o igual al 60 por ciento del precio de activación, el derecho adicional será igual al 50 por ciento de la cuantía en que la diferencia exceda del 40 por ciento, más el derecho adicional permitido en virtud del apartado b);
  - d) si la diferencia es superior al 60 por ciento pero inferior o igual al 75 por ciento, el derecho adicional será igual al 70 por ciento de la cuantía en que la diferencia exceda del 60 por ciento del precio de activación, más los derechos adicionales permitidos en virtud de los apartados b) y c);
  - e) si la diferencia es superior al 75 por ciento del precio de activación, el derecho adicional será igual al 90 por ciento de la cuantía en que la diferencia exceda del 75 por ciento, más los derechos adicionales permitidos en virtud de los apartados b), c) y d).
6. Cuando se trate de productos perecederos o de temporada, las condiciones establecidas supra se aplicarán de manera que se tengan en cuenta las características específicas de tales productos. En particular, podrán utilizarse períodos más cortos en el marco del apartado a) del párrafo 1 y del párrafo 4 con referencia a los plazos correspondientes del período de base y podrán utilizarse en el marco del apartado b) del párrafo 1 diferentes precios de referencia para diferentes períodos.
7. La aplicación de la salvaguardia especial se realizará de manera transparente. Todo Miembro que adopte medidas con arreglo al apartado a) del párrafo 1

supra avisará de ello por escrito -incluyendo los datos pertinentes- al Comité de Agricultura con la mayor antelación posible y, en cualquier caso, dentro de los 10 días siguientes a la aplicación de las medidas. En los casos en que deban atribuirse variaciones de los volúmenes de consumo a líneas arancelarias sujetas a medidas adoptadas con arreglo al párrafo 4, entre los datos pertinentes figurarán la información y los métodos utilizados para atribuir esas variaciones. Un Miembro que adopte medidas con arreglo al párrafo 4 brindará a los miembros interesados la oportunidad de celebrar consultas con él acerca de las condiciones de aplicación de tales medidas. Todo Miembro que adopte medidas con arreglo al apartado b) del párrafo 1 supra, avisará de ello por escrito -incluyendo los datos pertinentes- al Comité de Agricultura dentro de los 10 días siguientes a la aplicación de la primera de tales medidas, o de la primera medida de cualquier período si se trata de productos perecederos o de temporada. Los miembros se comprometen, en la medida posible, a no recurrir a las disposiciones del apartado b) del párrafo 1 cuando esté disminuyendo el volumen de las importaciones de los productos en cuestión. En uno u otro caso, todo Miembro que adopte tales medidas brindará a los miembros interesados la oportunidad de celebrar consultas con él acerca de las condiciones de aplicación de las medidas.

8. Cuando se adopten medidas en conformidad con las disposiciones de los párrafos 1 a 7 supra, los miembros se comprometen a no recurrir, respecto de tales medidas, a las disposiciones de los párrafos 1 a) y 3 del Artículo XIX del GATT de 1994 o del párrafo 2 del Artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
9. Las disposiciones del presente Artículo permanecerán en vigor por la duración del proceso de reforma, determinada con arreglo al Artículo 20.

#### *Artículo 6*

##### *Compromisos en materia de ayuda interna*

1. Los compromisos de reducción de la ayuda interna de cada Miembro consignados en la Parte IV de su Lista se aplicarán a la totalidad de sus medidas de ayuda interna en favor de los productores agrícolas, salvo las medidas internas que no estén sujetas a reducción de acuerdo con los criterios establecidos en el presente Artículo y en el anexo 2 del presente Acuerdo. Estos compromisos se expresan en Medida Global de la Ayuda Total y “Niveles de Compromiso Anuales y Final Consolidados”.
2. De conformidad con el acuerdo alcanzado en el Balance a Mitad de Período de que las medidas oficiales de asistencia, directa o indirecta, destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural forman parte integrante de los programas de

desarrollo de los países en desarrollo, las subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura en los países en desarrollo miembros y las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos de los países en desarrollo miembros quedarán eximidas de los compromisos de reducción de la ayuda interna que de lo contrario serían aplicables a esas medidas, como lo quedará también la ayuda interna dada a los productores de los países en desarrollo miembros para estimular la diversificación con objeto de abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos. La ayuda interna que se ajuste a los criterios enunciados en el presente párrafo no habrá de quedar incluida en el cálculo de la MGA Total Corriente del Miembro de que se trate.

3. Se considerará que un Miembro ha cumplido sus compromisos de reducción de la ayuda interna en todo año en el que su ayuda interna a los productores agrícolas, expresada en MGA Total Corriente, no exceda del correspondiente nivel de compromiso anual o final consolidado especificado en la Parte IV de su Lista.
4. a) Ningún Miembro tendrá obligación de incluir en el cálculo de su MGA Total Corriente ni de reducir:
  - i) la ayuda interna otorgada a productos específicos que de otro modo tendría obligación de incluir en el cálculo de su MGA Corriente cuando tal ayuda no exceda del 5 por ciento del valor total de su producción de un producto agropecuario de base durante el año correspondiente; y
  - ii) la ayuda interna no referida a productos específicos que de otro modo tendría obligación de incluir en el cálculo de su MGA Corriente cuando tal ayuda no exceda del 5 por ciento del valor de su producción agropecuaria total.b) En el caso de miembros que sean países en desarrollo, el porcentaje de mínimos establecido en el presente párrafo será del 10 por ciento.
5. a) Los pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción no estarán sujetos al compromiso de reducción de la ayuda interna:
  - i) si se basan en superficies y rendimientos fijos; o
  - ii) si se realizan con respecto al 85 por ciento o menos del nivel de producción de base; o
  - iii) si, en el caso de pagos relativos al ganado, se realizan con respecto a un número de cabezas fijo.

- b) La exención de los pagos directos que se ajusten a los criterios enunciados supra del compromiso de reducción quedará reflejada en la exclusión del valor de dichos pagos directos del cálculo de la MGA Total Corriente del Miembro de que se trate.

#### *Artículo 7*

##### *Disciplinas generales en materia de ayuda interna*

1. Cada Miembro se asegurará de que las medidas de ayuda interna en favor de los productores agrícolas que no estén sujetas a compromisos de reducción, por ajustarse a los criterios enunciados en el anexo 2 del presente Acuerdo, se mantengan en conformidad con dichos criterios.
2. a) Quedarán comprendidas en el cálculo de la MGA Total Corriente de un Miembro cualesquiera medidas de ayuda interna establecidas en favor de los productores agrícolas, incluidas las posibles modificaciones de las mismas, y cualesquiera medidas que se establezcan posteriormente de las que no pueda demostrarse que cumplen los criterios establecidos en el anexo 2 del presente Acuerdo o están exentas de reducción en virtud de cualquier otra disposición del mismo.  
b) Cuando en la Parte IV de la Lista de un Miembro no figure compromiso alguno en materia de MGA Total, dicho Miembro no otorgará ayuda a los productores agrícolas por encima del correspondiente nivel de minimis establecido en el párrafo 4 del Artículo 6.

#### *Artículo 8*

##### *Compromisos en materia de competencia de las exportaciones*

Cada Miembro se compromete a no conceder subvenciones a la exportación más que de conformidad con el presente Acuerdo y con los compromisos especificados en su Lista.

#### *Artículo 9*

##### *Compromisos en materia de subvenciones a la exportación*

1. Las subvenciones a la exportación que se enumeran a continuación están sujetas a los compromisos de reducción contraídos en virtud del presente Acuerdo:
  - a) el otorgamiento, por los gobiernos o por organismos públicos, a una empresa, a una rama de producción, a los productores de un producto agropecuario, a una cooperativa u otra asociación de tales productores, o a una entidad de comercialización, de subvenciones directas, con inclusión de pagos en especie, supeditadas a la actuación exportadora;

- b) la venta o colocación para la exportación por los gobiernos o por los organismos públicos de existencias no comerciales de productos agropecuarios a un precio inferior al precio comparable cobrado a los compradores en el mercado interno por el producto similar;
  - c) los pagos a la exportación de productos agropecuarios financiados en virtud de medidas gubernamentales, entrañen o no un adeudo en la contabilidad pública, incluidos los pagos financiados con ingresos procedentes de un gravamen impuesto al producto agropecuario de que se trate o a un producto agropecuario del que se obtenga el producto exportado;
  - d) el otorgamiento de subvenciones para reducir los costos de comercialización de las exportaciones de productos agropecuarios (excepto los servicios de asesoramiento y promoción de exportaciones de amplia disponibilidad) incluidos los costos de manipulación, perfeccionamiento y otros gastos de transformación, y los costos de los transportes y fletes internacionales;
  - e) las tarifas de los transportes y fletes internos de los envíos de exportación establecidas o impuestas por los gobiernos en condiciones más favorables que para los envíos internos;
  - f) las subvenciones a productos agropecuarios supeditadas a su incorporación a productos exportados.
2. a) Con la excepción prevista en el apartado b), los niveles de compromiso en materia de subvenciones a la exportación correspondientes a cada año del período de aplicación, especificados en la Lista de un Miembro, representan, con respecto a las subvenciones a la exportación enumeradas en el párrafo 1 del presente Artículo, lo siguiente:
- i) en el caso de los compromisos de reducción de los desembolsos presupuestarios, el nivel máximo de gasto destinado a tales subvenciones que se podrá asignar o en que se podrá incurrir ese año con respecto al producto agropecuario o grupo de productos agropecuarios de que se trate; y
  - ii) en el caso de los compromisos de reducción de la cantidad de exportación, la cantidad máxima de un producto agropecuario, o de un grupo de productos, respecto a la cual podrán concederse en ese año tales subvenciones.
- b) En cualquiera de los años segundo a quinto del período de aplicación, un Miembro podrá conceder subvenciones a la exportación de las enumeradas en el párrafo 1 supra en un año dado por encima de los correspondientes niveles de compromiso anuales con respecto a los productos o grupos de productos especificados en la Parte IV de la Lista de ese Miembro, a condición de que:

- i) las cuantías acumuladas de los desembolsos presupuestarios destinados a dichas subvenciones desde el principio del período de aplicación hasta el año de que se trate no sobrepasen las cantidades acumuladas que habrían resultado del pleno cumplimiento de los correspondientes niveles anuales de compromiso en materia de desembolsos especificados en la Lista del Miembro en más del 3 por ciento del nivel de esos desembolsos presupuestarios en el período de base;
  - ii) las cantidades acumuladas exportadas con el beneficio de dichas subvenciones a la exportación desde el principio del período de aplicación hasta el año de que se trate no sobrepasen las cantidades acumuladas que habrían resultado del pleno cumplimiento de los correspondientes niveles anuales de compromiso en materia de cantidades especificados en la Lista del Miembro en más del 1,75 por ciento de las cantidades del período de base;
  - iii) las cuantías acumuladas totales de los desembolsos presupuestarios destinados a tales subvenciones a la exportación y las cantidades que se beneficien de ellas durante todo el período de aplicación no sean superiores a los totales que habrían resultado del pleno cumplimiento de los correspondientes niveles anuales de compromiso especificados en la Lista del Miembro; y
  - iv) los desembolsos presupuestarios del Miembro destinados a las subvenciones a la exportación y las cantidades que se beneficien de ellas al final del período de aplicación no sean superiores al 64 por ciento y el 79 por ciento, respectivamente, de los niveles del período de base 1986-1990. En el caso de miembros que sean países en desarrollo, esos porcentajes serán del 76 y el 86 por ciento, respectivamente.
3. Los compromisos relativos a las limitaciones a la ampliación del alcance de las subvenciones a la exportación son los que se especifican en las Listas.
4. Durante el período de aplicación, los países en desarrollo miembros no estarán obligados a contraer compromisos respecto de las subvenciones a la exportación enumeradas en los apartados d) y e) del párrafo 1 supra, siempre que dichas subvenciones no se apliquen de manera que se eludan los compromisos de reducción.

(...)

*Artículo 15*  
*Trato especial y diferenciado*

1. Habiéndose reconocido que el trato diferenciado y más favorable para los países en desarrollo miembros forma parte integrante de la negociación, se otorgará trato especial y diferenciado con respecto a los compromisos, según se establece en las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo y según quedará incorporado en las Listas de concesiones y compromisos.
2. Los países en desarrollo miembros tendrán flexibilidad para aplicar los compromisos de reducción a lo largo de un período de hasta 10 años. No se exigirá a los países menos adelantados miembros que contraigan compromisos de reducción.

(...)





# NOTAS

- 1 Deseo agradecer a mi señora, Ec. Silvana Sosa C. de Gerona, por sus valiosos comentarios y sugerencias; al asesor de tesis, Ec. Rubén Flores Agreda, quien colaboró en la versión original de tesis; al embajador Gustavo Vanerio (Uruguay) y al consejero César Montaña (Ecuador), quienes aportaron material bibliográfico importante; y a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Sede académica Ecuador), por su iniciativa de publicar este trabajo.
- 2 A los efectos de no sobre extender el análisis, no se presentan otros instrumentos como, por ejemplo, los impuestos a las exportaciones y los precios mínimos de exportación, entre otros potencialmente distorsionantes del comercio.
- 3 Se toma el ejemplo de Van Meijl y Van Tongeren (2002: 452-453), pero también se pueden consultar ejemplos similares de Anderson (2003: 416-420), Krugman y Obstfeld (1994) y Skorburg (2002), entre otros.
- 4 Para un análisis de la relación entre producción y subsidios desconectados, véase Young et al. (s/d) y OECD (2000), entre otros.
- 5 Se toma el ejemplo de Skully (1999: 2-4), pero también se pueden consultar ejemplos similares de Anderson (2003: 416-420), Krugman y Obstfeld (1994:126-127), Chacholiades (1981:260-261), Corden (1966) y Corden (1963), entre otros.
- 6 Para el caso de un país grande véase p/ej. Krugman y Obstfeld (1994:245-247) o Chacholiades (1981:199-201).
- 7 Para un análisis formal de los procedimientos de administración de las cuotas de importación sobre demanda, véase por ejemplo Hranaiova et al. (2003).
- 8 El GATT utiliza dos criterios para juzgar si un contingente está siendo propiamente administrado: llenado de las cuotas y distribución del comercio.
- 9 En este libro no se profundiza en las características que revisten ambos términos (coerción y persuasión), ya que tal análisis escapa a los objetivos planteados. Sin embargo, representa una posible línea de investigación de gran valor para explicar el sistema internacional.
- 10 A los efectos de simplificar el análisis, en esta parte se enfatiza el componente de las exportaciones dentro del comercio internacional. Un análisis más formal debe incluir también el componente de las importaciones mundiales, aunque se puede probar que la tendencia general del comercio internacional no se altera. Véase por ejemplo Binswanger et al. (2000).
- 11 Dato recogido por Binswanger et al. (2000: 3).
- 12 En este punto cabe destacar, que aunque las cifras absolutas difieren entre ambas fuentes, la tendencia es la misma.
- 13 Alemania, Austria, Bélgica, España, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

- 14 Los miembros de la OMC son frecuentemente referidos como “países”, aunque algunos de ellos no son países en el sentido habitual de la palabra, sino que son oficialmente “territorios aduaneros”.
- 15 OECD, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, por sus siglas en inglés. Reúne a las naciones más desarrolladas, incluidos Estados Unidos y varios países europeos. Véase [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- 16 Para profundizar en las consecuencias de las medidas distorsionantes del comercio sobre los países en desarrollo, véase por ejemplo Auboin (1998), Banco Mundial (2003c), Dimaranan et al. (2003) y Hertel et al. 2003.
- 17 Como ejemplo, entre otros varios, está el caso del azúcar. Dos acuerdos preferenciales distorsionan el mercado mundial, los cuales son la provisión de acceso preferencial exclusivo al mercado europeo desde los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) e India, y los contingentes arancelarios restrictivos por origen para las importaciones de azúcar de los Estados Unidos (Freeman et al., 2000: 5).
- 18 Declaraciones recogidas por el diario “El País”, Montevideo, 19 de diciembre de 2003, versión digital en [www.diarioelpais.com](http://www.diarioelpais.com).
- 19 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Uruguay.
- 20 La génesis y los resultados de la Ronda Uruguay se presentan en detalle en el capítulo siguiente.
- 21 Para mayores detalles sobre el juego político en la Unión Europea durante las negociaciones del GATT, véase Coleman (1999: 386 - 400).
- 22 Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Eslovaca y Eslovenia se unieron a la Unión Europea el 1o de mayo del 2004.
- 23 Para ampliar el análisis de la política agrícola común desde la Agenda 2000 hasta el presente, consultar por ejemplo OECD (2004), IMF y WB (2002), Brenton (2002), Brenton (2000), European Communities (2004) y European Union (2004).
- 24 También los pagos pueden ser a nivel regional. Véase por ejemplo OECD (2004) y European Communities (2004).
- 25 La definición y análisis de las cajas en que se clasifican las medidas de apoyo doméstico se describen en el capítulo siguiente.
- 26 Durante la mayor parte de la década de los 90, el ex - presidente Clinton buscó sin éxito del Congreso el denominado “fast track” o autoridad para realizar negociaciones comerciales internacionales, pero fue el presidente Bush quien en 2001 obtuvo dicha autoridad, sin la cual la Ronda de la OMC y las negociaciones del ALCA no habrían podido ser abordadas seriamente (Roett, 2001).
- 27 Información extraída de la página oficial, [www.cairnsgroup.org](http://www.cairnsgroup.org), página visitada en enero 2005.
- 28 Información extraída de la página oficial, [www.g-20.mre.gov.br](http://www.g-20.mre.gov.br), página visitada en enero 2005.
- 29 En este capítulo y el siguiente, salvo indicación en contrario, se utilizan varios documentos de la OMC. Véase bibliografía o visitar [www.wto.org](http://www.wto.org).
- 30 Las ocho rondas fueron: 1947, Ginebra; 1949, Annecy; 1951, Torquay; 1956, Ginebra; 1960-1961, Dillon; 1964-1967, Kennedy; 1973-1979, Tokio; y 1986-1994, Uruguay.
- 31 Para un relato detallado de las negociaciones en el GATT, véase Coleman y Tangermann (1999: 390 - 400).

- 32 Se dice que hay mayor superposición de conjuntos de ganancias en aquellos acuerdos que un jefe negociador considera tienen mayor probabilidad de ser ratificados a nivel doméstico.
- 33 Los miembros de la OMC son frecuentemente referidos como “países”, aunque algunos de ellos no son países en el sentido habitual de la palabra, sino que son oficialmente “territorios aduaneros”.
- 34 Para abundar en las consideraciones de esta sección, consultar OMC (2003a), OMC (2003b), OMC (2003d) y OMC (2004a), entre otros.
- 35 El artículo XIII del GATT, “Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas”, gobierna la administración de los contingentes arancelarios.
- 36 Para un análisis de la distribución estratégica de las reducciones arancelarias, véase por ejemplo Bureau et al. (2000: 261 - 262) y Tangermann (1999: 372 - 374).
- 37 Artículo 1 del anexo 2 del Acuerdo sobre Agricultura.
- 38 Véase, por ejemplo, European Commission (2003c: 5)
- 39 Salvo indicación en contrario, en el resto de este capítulo se presenta un resumen de las posiciones hasta la fase de modalidades contenidas en el documento de la OMC (2004a), en documentos varios de ICSTD, en especial ICTSD (2003) y “Bridges Weekly Trade News Digest” en [www.ictsd.org](http://www.ictsd.org); y en los textos de negociación que se encuentran en los anexos de este libro, entre otros.
- 40 Otras fórmulas propuestas, pero que no están en discusión, se pueden encontrar en Kondeas, Panos (2003), OMC (2003b) y OMC (2003c).
- 41 La justificación matemática de la fórmula es que a medida que “X” tiende a infinito,  $\frac{x}{1+x}$  tiende a “1”, por lo que la tasa resultante al final del período “Z” es igual al coeficiente negociado “A”. Véase también OMC (2003b) y OMC (2003c).
- 42 Asociación de Naciones del Asia sudoriental, integrada por Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Tailandia, Singapur y Vietnam.
- 43 El potencial impacto de los diferentes estándares entre países puede ser visto en las disputas entre Estados Unidos y la Unión Europea en la OMC. La Unión Europea prohibió en los años 80’ el uso de hormonas de crecimiento bobinas porque consideraba que tenían efectos negativos sobre la salud humana, a lo que Estados Unidos respondió que no encontraba soporte científico para este reclamo. Un panel del GATT decidió que a menos que se encontrara mayor evidencia científica, la Unión Europea tendría que rescindir la prohibición para la importación y pagar compensaciones a los productores foráneos. En otro caso, el del atún, Estados Unidos argumentó que ciertos países estaban usando métodos de pesca que resultaban en una muerte innecesaria de grandes números de delfines, y que por lo tanto, tenía que prohibir las importaciones de atún que no cumplieran con las normas estadounidenses. En 1991, un panel del GATT decidió que ese país no podía prohibir las importaciones por razones medioambientales fuera de su territorio, que debía eliminar las restricciones, y pagar compensaciones a los países afectados. El panel también decidió que Estados Unidos tenía el derecho de etiquetar sus productos domésticos seguros para los delfines, otorgando así a los consumidores el derecho de la elección en la compra (Blanford y Fulponi, 1999: 419).
- 44 Véase para una discusión sobre este tema, por ejemplo, Sally (2003); Blanford y Fulponi (1999); y Laird (2002: 43-44).

- 45 Para un análisis de los argumentos de la Unión Europea y la multifuncionalidad en general, véase por ejemplo Harvey (2003); Blanford y Fulponi (1999); Paarlberg et al., s/d, Vatn (2002), y Anderson (2000).
- 46 Para una discusión sobre las implicaciones de las indicaciones geográficas, consultar por ejemplo Rangnekar, Dwijen (2004).
- 47 Para conocer la posición europea luego de Cancún, véase European Commission (2003a) y European Commission (2003b).
- 48 Declaraciones recogidas por el “Diario el País”, Montevideo, 19 de diciembre de 2003, versión digital en [www.diarioelpais.com](http://www.diarioelpais.com).
- 49 *Ibíd.* nota anterior.
- 50 Mercado Común del Sur, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.
- 51 Artículos de prensa publicados el 29/10/2002 en los diarios “O Estado de S. Paulo” y “Valor Económico”, conteniendo declaraciones realizadas por el Subsecretario para Asuntos de Integración Económicos y de Comercio Exterior de Itamaraty, Emb. Clodoaldo Hugueneu con relación a la reunión ministerial del ALCA realizada el 1 de noviembre de 2002 en la ciudad de Quito.
- 52 Véase European Commission (2003a).
- 53 Texto JOB(03)/150/Rev.2, disponible en [www.wto.org](http://www.wto.org)
- 54 Artículo 5 del Texto Conjunto de fecha 13 de agosto de 2003.
- 55 Se transcribe boletín de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador Nro. 383 de 8/10/2003: “Ecuador evalúa posición que adoptará en G22 - El Ministerio de Relaciones Exteriores dio a conocer que el Gobierno Nacional se encuentra evaluando la posición que deberá adoptar el país en relación con su participación en el G.22 y en el conjunto de las Negociaciones Comerciales Internacionales, a la luz de los resultados de la V reunión ministerial de Cancún y el hecho de que el propio Director General de la OMC ha suspendido temporalmente las reuniones de dicha organización para brindar un necesario espacio de reflexión a fin de retomar posteriormente estas negociaciones”.
- 56 Entre otras declaraciones puede citarse la del ex-viceministro de relaciones exteriores, Emb. Guillermo Valles. Véase artículos del diario “El Observador” y “El País”, Montevideo, 10/10/2003, versiones electrónicas. Sin embargo, el nuevo Gobierno en Uruguay que asumió el mando el 1 de marzo de 2005 ha señalado su incorporación al G20.
- 57 Texto WT/L/579 disponible en [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dda\\_s/dda\\_package\\_july04\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_package_july04_s.htm), página visitada en febrero de 2005.
- 58 Texto JOB(03)/157 disponible en [http://www.agtradepolicy.org/output/resource/EC-US\\_joint\\_text\\_13\\_Aug\\_2003.pdf](http://www.agtradepolicy.org/output/resource/EC-US_joint_text_13_Aug_2003.pdf) (versión en inglés), página visitada en febrero de 2005. Para más detalles sobre el origen de este texto, visitar <http://www.ictsd.org/weekly/03-08-28/story3.htm>.
- 59 Texto disponible en [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min03\\_s/draft\\_decl\\_annex\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/draft_decl_annex_s.htm), página visitada en febrero de 2005.
- 60 Texto JOB (03)/162/Rev.1 disponible en [http://docsonline.wto.org/gen\\_search.asp?language=1](http://docsonline.wto.org/gen_search.asp?language=1), página visitada en febrero de 2005.
- 61 Texto JOB (03)/150/Rev.1 disponible en [http://www.ictsd.org/ministerial/cancun/docs/G21\\_ag\\_text.pdf](http://www.ictsd.org/ministerial/cancun/docs/G21_ag_text.pdf) (versión en inglés), página visitada en febrero de 2005. Para más de-

talles sobre el origen de este texto, visitar <http://www.ictsd.org/weekly/03-09-25/story2.htm>.

- 62 En estas medidas están comprendidas las restricciones cuantitativas de las importaciones, los gravámenes variables a la importación, los precios mínimos de importación, los regímenes de licencias de importación discrecionales, las medidas no arancelarias mantenidas por medio de empresas comerciales del Estado, las limitaciones voluntarias de las exportaciones y las medidas similares aplicadas en la frontera que no sean derechos de aduana propiamente dichos, con independencia de que las medidas se mantengan o no al amparo de exenciones del cumplimiento de las disposiciones del GATT de 1947 otorgadas a países específicos; no lo están, sin embargo, las medidas mantenidas en virtud de las disposiciones en materia de balanza de pagos o al amparo de otras disposiciones generales no referidas específicamente a la agricultura del GATT de 1994 o de los otros acuerdos comerciales multilaterales incluidos en el anexo 1A del acuerdo sobre la OMC.