

# LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)

La Red Latinoamericana de Comercio Internacional apoyada por el IDRC (Canadá)



Programa de Estudios  
sobre Instituciones  
Económicas Internacionales

Research Program  
on International  
Economic Institutions

## **LAS PROXIMAS NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS EN LA OMC: LA PERSPECTIVA DE LOS PAISES EXPORTADORES AGRICOLAS LATINOAMERICANOS**

MARISA DÍAZ HENDERSON (\*)

### **INTRODUCCIÓN**

En términos generales, las nuevas negociaciones plantearán los siguientes objetivos centrales:

- Solucionar los problemas que surgieron en la implementación del Acuerdo sobre la Agricultura (AA).
- Impulsar la reducción de la protección y de los subsidios en los mercados internacionales.

Más allá de estos propósitos generales, existe un abanico de aspectos puntuales que serán materia de negociación según los intereses de los diversos actores.

## ACCESO A LOS MERCADOS

De conformidad con el AA, las barreras no arancelarias fueron convertidas en aranceles. Los equivalentes arancelarios se calcularon como la diferencia entre los precios internos y los precios promedio internacionales de 1986-88.

Sobre esta base se acordó que: i) Los países en desarrollo deberían reducir sus aranceles en un promedio del 24 por ciento en un período de 10 años (comenzando en 1995), con un mínimo de reducción por línea arancelaria del 10 por ciento; ii) Los países desarrollados deberían reducir sus aranceles iniciales en un 36 por ciento en un período de 6 años, con un mínimo de reducción por línea arancelaria del 15 por ciento.

Dado que los precios internacionales en esos años se caracterizaron por estar deprimidos para varios productos básicos, los aranceles calculados resultaron por demás altos. Por ello, se preservaron los niveles de acceso a los mercados existentes antes del proceso de arancelización; además se crearon oportunidades de acceso mínimo a través de cuotas arancelarias para aquellos productos que fueron objeto de arancelización y en los que no había importaciones significativas.

Estas cuotas fueron establecidas sobre la base de Nación Más Favorecida (NMF) y con arancel más bajo. En el primer año de aplicación, dichas oportunidades de acceso mínimo deberían representar, en el caso de los países desarrollados, no menos del 3 por ciento del consumo interno del período 1986-88 alcanzando el 5 por ciento al final del año 2000. Los porcentajes correspondientes a los países en desarrollo serían del 2 por ciento y 4 por ciento respectivamente.

## PUNTOS DE NEGOCIACIÓN

El acceso no ha mejorado como resultado del AA. Algunos países consolidaron aranceles a un nivel mucho más alto que los aranceles aplicados, utilizando este margen para regular el mercado interno. Por lo tanto se plantean diversos objetivos para la próxima negociación:

- Reducción de aranceles, dado que algunos países han incrementado sus niveles.
- Transparentización de la asignación de cuotas de acceso mínimo a los mercados.
- Reducción de los picos arancelarios. Estos picos se mantienen en una serie de productos de importancia, tales como café, cacao, semillas oleaginosas, vegetales, frutas y nueces. Por lo tanto, la aplicación de una

fórmula que reduzca en mayor proporción los aranceles más altos, puede ser planteada por los países afectados como Brasil, Argentina, Uruguay, Colombia, Chile, etc.

## SALVAGUARDIA ESPECIAL (SGE)

La polarización entre exportadores agrícolas dinámicos y países con interés en proteger el sector se resolvió con la llamada SGE. La misma exceptúa a los países de los compromisos tomados en el marco de la OMC, en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Así, el AA dispone que se puede adoptar temporalmente un derecho adicional en los casos de aumento en el volumen o caída en el precio de las importaciones, sin necesidad de probar el daño a la producción nacional.

Si bien hasta el momento la SGE ha sido invocada por pocos Miembros de la OMC, entre ellos, Japón, la UE, EEUU y Polonia, se presentaron diversas deficiencias en su utilización.

Surgieron dos tipos de problemas según la base de medición que se tome:

1. En el caso de la SGE basada en el volumen, los problemas fueron: i) la posibilidad de activar el sistema con un volumen nulo; ii) la posibilidad de que las importaciones de contingente arancelario activen el gatillo; iii) la amplitud de la gama de productos cubierta por un único gatillo de salvaguardia; y iv) la poca transparencia de las notificaciones.

2. Los problemas con relación a la SGE basada en el precio fueron: i) la activación de la salvaguardia aún cuando las cantidades fueran mínimas (por ejemplo, importaciones por un total de 2 kilos); ii) la existencia en muchos casos de precios de activación muy superiores a los precios de referencia utilizados para calcular el equivalente arancelario; y iii) el hecho que las notificaciones para este tipo de salvaguardia no muestran la magnitud de la diferencia entre los precios de activación y el precio actual, y no documentan el nivel corriente de arancel aplicado y cuál es el arancel adicional.

## PUNTOS DE NEGOCIACIÓN

Ante este escenario, se abren al menos las siguientes áreas de negociación:

- La continuación misma de la SGE, ya que existen en la OMC medidas de protección a disposición del sector

agrícola bajo el paraguas del Acuerdo sobre Salvaguardias (que proveen válvulas de escape generales contra los aumentos en las importaciones). Este mecanismo requiere prueba del daño que las importaciones causan en la producción nacional.

- De continuar la SGE, se debe tender a la definición de parámetros claros de volumen y precios a utilizarse en la adopción de salvaguardias.

## MEDIDAS DE APOYO INTERNO

El apoyo interno brindado a través de políticas que distorsionan el comercio, quedó sujeto a compromisos de reducción expresados en términos de Medidas Globales de Ayuda (MGA). La suma de estas medidas, es decir, la MGA Total (también llamada “caja ámbar”) debería reducirse en tramos iguales de la siguiente forma:

1. en el caso de los países en desarrollo, en un 13.3 por ciento en un período de 10 años (1995-2004);
2. en el de los países desarrollados, en un 20 por ciento en un período de 6 años (1995-2000).

Estarán exceptuadas de los compromisos de reducción las siguientes medidas:

1. aquellas que no distorsionan el comercio internacional, o lo hacen mínimamente, es decir, las medidas de “caja verde”;
2. los pagos directos a los productores encuadrados dentro programas de limitación de la producción, medidas de “caja azul”;
3. los programas de desarrollo instrumentados por los países en desarrollo; y
4. las medidas de ayuda interna que deberían ser materia de reducción (por estar incluidas en la “caja ámbar”) pero que quedan exceptuadas al tener un nivel menor a ciertos parámetros establecidos por la cláusula *de minimis*, a saber:
  - a) que la ayuda otorgada a productos específicos no exceda el 5 por ciento y 10 por ciento del valor total de la producción del producto de base, para los países desarrollados y en desarrollo respectivamente.
  - b) que la ayuda interna no referida a productos específicos no exceda el 5 por ciento y 10 por ciento del valor total de la producción agropecuaria total, para los países desarrollados y en desarrollo respectivamente.

Por otra parte, una de las principales limitaciones de los compromisos acordados en materia de apoyo interno surge del uso de la MGA total, en lugar de una Medida de Apoyo por producto. Dicho uso ha permitido aumentar el apoyo real a algunos productos cumpliendo, a la vez, con los compromisos anuales de reducción. Naturalmente, ello afecta negativamente el objetivo de lograr una reducción progresiva del apoyo y las distorsiones.

## PUNTOS DE NEGOCIACIÓN

Dadas las deficiencias puntualizadas, tres puntos se perfilan claramente como materia de futura negociación:

- Redefinición del período base usado para los compromisos de reducción.
- Determinación de metas para nuevas reducciones en materia de apoyo interno.
- Revisión de las medidas de caja verde con el fin de incrementar su transparencia y precisar con más detalle su concordancia con los criterios establecidos en el Acuerdo.

## SUBSIDIOS A LAS EXPORTACIONES

Los subsidios a las exportaciones también fueron sujetos a compromisos de reducción en el AA. Se estableció que:

1. los países en desarrollo deberían reducir los desembolsos presupuestarios y las cantidades subsidias en un 24 y 14 por ciento respectivamente en un período de 10 años. Debe destacarse que estos países pueden recurrir a trato especial y diferenciado para utilizar subsidios para la reducción de los costos de comercialización y las tarifas de los transportes y fletes internos durante el período de implementación del Acuerdo.
2. los países desarrollados, por su parte, deberían reducir los desembolsos y cantidades en un 36 por ciento y 21 por ciento respectivamente en un período de 6 años.

Además, en la Ronda Uruguay, los países se comprometieron a negociar disciplinas en materia de créditos a la exportación. Hasta la fecha, sin embargo, estas disciplinas no han podido ser acordadas.

Es importante señalar que países como Argentina,

Chile, Uruguay, Paraguay, Australia, Canadá y Nueva Zelandia consideran que deben ser atacados los subsidios a la exportación. Sin embargo, estas mismas políticas generan externalidades positivas para los países importadores netos de alimentos.

## PUNTOS DE NEGOCIACIÓN

Como en otras áreas, los compromisos sobre subsidios a las exportaciones presentan deficiencias y brechas que plantean la necesidad de nuevas negociaciones, destacándose particularmente los siguientes aspectos:

- Eliminación (o, en su defecto, mayor reducción) de los subsidios a las exportaciones.
- Instrumentación de disciplinas sobre los créditos a la exportación de productos agrícolas.
- Definición de las disposiciones sobre flexibilidad en los subsidios a las exportaciones. Algunos miembros de la OMC, como la UE, Suiza, Polonia y Noruega, interpretan que esta cláusula les permite retener los subsidios no utilizados para emplearlos en el futuro. Por su parte, el Grupo Cairns considera que las disposiciones sobre flexibilidad deben servir sólo para acomodar pequeñas variaciones anuales, y no para fomentar mayores subsidios en los años siguientes.

## CONCLUSIONES

Los cambios en las regulaciones agrícolas a nivel regional e internacional modificaron las relaciones entre

los diversos agentes de mercado y las autoridades. Sin embargo, la reforma global está atada a las limitaciones internas de los países centrales. Cada uno opera según sus propias circunstancias domésticas y propicia resultados compatibles con los intereses tradicionales, el cuidado del medio ambiente y las relaciones especiales con terceros países.

En este sentido, no debe descartarse que la posibilidad de trade-offs de un área a otra sea probablemente la faceta más fluida de las futuras negociaciones. Por ejemplo, podría haber un acuerdo apoyado por Estados Unidos y Europa para ajustar la caja azul, a cambio de dejar cierta laxitud en los créditos a las exportaciones. Un acuerdo de esta naturaleza dejaría satisfecho a Estados Unidos, que fue abandonando sus medidas de caja azul pero tiene interés en retener libertad para otorgar financiamiento subsidiado a las exportaciones.

Desde el punto de vista de los países latinoamericanos, debería sopesarse la conveniencia de enfatizar en la negociación con la UE el desmantelamiento de subsidios internos, o el acceso a mercados que puede ser más fácilmente negociable.

(\*) Este Brief fue elaborado por el equipo de Flacso/Argentina sobre la base del trabajo realizado por Marisa Díaz Henderson en el marco de LATN.



**PARA TENER EN CUENTA.** Es necesario resaltar algunos temas que deberían recibir debida atención en las estrategias negociadoras de los países exportadores de productos agrícolas de la región:

**CLAUSULA DE PAZ:** Esta disposición se aplica por un período de nueve años (hasta el 2003). Algunos miembros de la OMC proponen, sin embargo, su continuidad más allá de esa fecha.

**PREOCUPACIONES NO COMERCIALES:** Bajo este paraguas puede perpetuarse la protección con excusas no comerciales; por ejemplo, la protección del paisaje agrícola, su función social, etc.

**CREDITOS A LA EXPORTACION:** Las próximas negociaciones sobre subsidios a la exportación deberían relacionarse con las condiciones y requisitos de los créditos a las exportaciones para evitar contradicciones entre un tema y otro.

**EMPRESAS DE COMERCIALIZACION DEL ESTADO:** Dado que estos organismos estatales pueden intervenir en el mercado regulando precios, y que el AA no disciplina éstas prácticas, posiblemente sea un área de negociación sensible.

**ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS:** Particularmente para Argentina, Chile y Uruguay, la discriminación de alimentos y productos genéticamente modificados, es un tema potencialmente sensible: la Argentina es el segundo país por el área sembrada con OGM, luego de los EEUU. Por el contrario, en Brasil el estado de Río Grande se ha declarado territorio libre de OGM.

La serie **BRIEF** está disponible en Internet en [www.latn.org.ar](http://www.latn.org.ar). Para recibir cada nuevo **BRIEF** por correo electrónico, por favor haga su solicitud a [rrii@sinectis.com.ar](mailto:rrii@sinectis.com.ar)