

María José Brunetto

El sistema multilateral
del comercio agrícola
y su continuo
proceso de reforma



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



CSIC

bibliotecaplural

María José Brunetto

El sistema multilateral
del comercio agrícola
y su continuo proceso de reforma
Características centrales y estado de situación

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo
de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

El trabajo que se presenta fue seleccionado por el Comité de Referato de Publicaciones
de la Facultad de Derecho
integrado por Oscar Sarlo, Luis Eduardo Morás y Ruben Santos.

© María José Brunetto, 2012

© Universidad de la República, 2016

Departamento de Publicaciones,
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)

Montevideo, CP 11200, Uruguay

Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906

Telefax: (+598) 2409 7720

Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>

<www.universidadur.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm>

ISBN: 978-9974-0-0897-7

CONTENIDO

Presentación por <i>Roberto Markarian</i>	7
Introducción	9

PRIMERA PARTE

EL SISTEMA MULTILATERAL DEL COMERCIO AGRÍCOLA.....	15
Conceptualización del Sistema Multilateral del Comercio Agrícola.....	15
Los orígenes del Sistema Multilateral del Comercio Agrícola.....	16
Los elementos centrales del Sistema Multilateral del Comercio Agrícola.....	21
El todo: la Organización Mundial del Comercio y sus órganos.....	21
Los actores y la configuración del poder derivada.....	23
Las reglas del juego que ordenan el Sistema Multilateral del Comercio Agrícola	26
El marco ordenador del funcionamiento del Sistema Multilateral del Comercio Agrícola.....	28
El acuerdo sobre la agricultura.....	28
El acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y su aplicación en el sector	51
El acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio: los reglamentos y normas técnicas para el sector agrícola	55
El acuerdo sobre los aspectos de la propiedad intelectual vinculados al comercio (ADPIC)	57

SEGUNDA PARTE

EL LARGO PROCESO DE LA SEGUNDA ETAPA DE REFORMA DEL SISTEMA MULTILATERAL DEL COMERCIO AGRÍCOLA (2000-2005).....	61
El contexto inicial al comenzar la segunda etapa del proceso de reforma en el año 2000	62
Los precios mundiales	62
Los ingresos de exportación	63
El valor de las importaciones.....	63
La fase pre Doha de las negociaciones comerciales en el sector agrícola (2000-2001)	64
La primera fase de la ronda de Doha y las negociaciones comerciales para el sector agrícola (2001-2005)	66
El mandato de Doha	66
La negociación por las «modalidades»	68

La Conferencia Ministerial de Cancún (setiembre de 2003)	
y sus resultados.....	72
El paquete de julio de 2004	77
La VI Conferencia Ministerial de Hong Kong y sus resultados.....	80
La ronda de Doha después de Hong Kong:	
una ronda en tiempo extra (2006-2008).....	84
El primer borrador de un segundo anteproyecto	
sobre las modalidades para la agricultura y la suspensión temporal	
de las negociaciones oficiales (julio 2006).....	86
El año 2007: un segundo impulso	
a las negociaciones comerciales.....	91
La evolución de las negociaciones comerciales multilaterales	
en el año 2008.....	98
Reflexiones finales	109
Bibliografía	115
Libros	115
Artículos en revistas especializadas	115
Publicaciones electrónicas	116
Documentos oficiales.....	116

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

La Universidad de la República (Udelar) es una institución compleja, que ha tenido un gran crecimiento y cambios profundos en las últimas décadas. En su seno no hay asuntos aislados ni independientes: su rico entramado obliga a verla como un todo en equilibrio.

La necesidad de cambios que se reclaman y nos reclamamos permanentemente no puede negar ni puede prescindir de los muchos aspectos positivos que por su historia, su accionar y sus resultados, la Udelar tiene a nivel nacional, regional e internacional. Esos logros son de orden institucional, ético, compromiso social, académico y es, justamente a partir de ellos y de la inteligencia y voluntad de los universitarios que se debe impulsar la transformación.

La Udelar es hoy una institución de gran tamaño (presupuesto anual de más de cuatrocientos millones de dólares, cien mil estudiantes, cerca de diez mil puestos docentes, cerca de cinco mil egresados por año) y en extremo heterogénea. No es posible adjudicar debilidades y fortalezas a sus servicios académicos por igual.

En las últimas décadas se han dado cambios muy importantes: nuevas facultades y carreras, multiplicación de los posgrados y formaciones terciarias, un desarrollo impetuoso fuera del área metropolitana, un desarrollo importante de la investigación y de los vínculos de la extensión con la enseñanza, proyectos muy variados y exitosos con diversos organismos públicos, participación activa en las formas existentes de coordinación con el resto del sistema educativo. Es natural que en una institución tan grande y compleja se generen visiones contrapuestas y sea vista por muchos como una estructura que es renuente a los cambios y que, por tanto, cambia muy poco.

Por ello es necesario

- a. Generar condiciones para incrementar la confianza en la seriedad y las virtudes de la institución, en particular mediante el firme apoyo a la creación de conocimiento avanzado y la enseñanza de calidad y la plena autonomía de los poderes políticos.
- b. Tomar en cuenta las necesidades sociales y productivas al concebir las formaciones terciarias y superiores y buscar para ellas soluciones superadoras que reconozcan que la Udelar no es ni debe ser la única institución a cargo de ellas.
- c. Buscar nuevas formas de participación democrática, del irrestricto ejercicio de la crítica y la autocrítica y del libre funcionamiento gremial.

El anterior Rector, Rodrigo Arocena, en la presentación de esta colección, incluyó las siguientes palabras que comparto enteramente y que complementan adecuadamente esta presentación de la colección Biblioteca Plural de la

Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic), en la que se publican trabajos de muy diversa índole y finalidades:

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye, así, a la creación de cultura; esta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto por la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es, pues, una de la grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

Roberto Markarian

Rector de la Universidad de la República

Mayo, 2015

Introducción

Para comenzar se debe precisar que hablar del Sistema Multilateral de Comercio Internacional implica considerar que este no solo incluye a las instituciones que reglan el comercio interestatal —la Organización Mundial del Comercio (OMC) creada en 1994, con la aprobación de un Tratado constitutivo que incluye los acuerdos incorporados en el Acta de Marrakesh, mediante la cual se clausuró la denominada Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y el mismo GATT, celebrado en 1948—; sino además, incluye los mecanismos normativos que rigen dicho comercio y que están presentes tanto en el GATT como en los demás acuerdos aprobados sobre temáticas comerciales específicas y entendimientos alcanzados por los países miembro del Sistema.

Desde su conformación al finalizar la Segunda Guerra Mundial, este Sistema Multilateral ha tendido a promover la difusión de una estrategia liberalizadora del comercio mundial. En su origen, este sistema suponía un conjunto de mecanismos regulatorios del comercio interestatal, limitados en su ámbito de aplicación material: el comercio de algunos bienes manufacturados y agrícolas, y solo entre un conjunto limitado de Estados —aquellos que habían suscripto el GATT y aquellos que habían adherido a él, con posterioridad.

Con la creación de la OMC como institución rectora, el sistema multilateral del comercio no solo aumentó su grado de institucionalización sino que hizo que los aspectos regulatorios —las reglas— del comercio internacional alcanzaran otros ámbitos del comercio en general como los servicios o los productos textiles o la propiedad intelectual, que se estableciera una identidad de tratamiento entre productos manufacturados y productos agrícolas y que Estados que no se habían integrado al mismo, lo hicieran. De este modo, el Sistema Multilateral del Comercio Agrícola quedaría definido como un subsistema del Sistema Multilateral general.

Desde su constitución como parte del Sistema Multilateral de Comercio, este subsistema se encuentra en permanente proceso de reforma. Tal como lo indica el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura, uno de los acuerdos rectores del sistema. Por lo que el mismo se encuentra inmerso en una segunda etapa de transformación desde el año 2000, acompañando desde el año 2001, los cambios y la nueva ronda de negociación conocida como Ronda del Desarrollo, lanzada en el marco de la IV Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en la ciudad de Doha (Qatar).

El presente libro se enmarca dentro del plan de trabajo de la autora en el marco del régimen de dedicación total (DT). El mismo apunta a un doble objetivo. Por un lado pretende caracterizar al Sistema Multilateral del Comercio Agrícola, como un subsistema del Sistema Multilateral del Comercio

Internacional de Bienes y Servicios, a partir del análisis de sus componentes-actores (los Estados miembro de la OMC y sus coaliciones y agrupamientos), los organismos internacionales rectores (la OMC y sus órganos) y las reglas que caracterizan el orden internacional vigente para el mencionado subsistema (los acuerdos y entendimientos que regulan el comercio multilateral agrícola). Y en segunda instancia, busca reseñar la evolución de la nueva ronda de negociaciones del proceso de reforma del sistema. Por esta misma razón, el trabajo está estructurado en dos partes.

La primera parte analiza y describe las características centrales que hacen al Sistema Multilateral del Comercio Agrícola. En ella, se presenta en un primer apartado, una conceptualización del sistema multilateral del comercio agrícola como parte del Sistema Multilateral del Comercio de Bienes y Servicios que caracteriza al comercio mundial. Para ello, se toma un conjunto de definiciones teóricas de lo que en la disciplina de las Relaciones Internacionales, se considera como un sistema internacional y se las adecua para conceptualizar al entorno del comercio internacional en el sector agrícola como un sistema internacional o parte de un sistema mayor.

Como segundo apartado, se presenta una respuesta a la pregunta acerca de desde qué momento esta conceptualización como un subsistema diferenciado es pertinente, al hacer referencia a su origen.

En tercera instancia, en esta primera parte, se analizan los distintos elementos centrales que caracterizan al comercio internacional agrícola como un sistema, que si bien es una parte de uno más general, es en sí mismo, un sistema diferenciado. En esta caracterización, se comienza haciendo referencia al todo: a la OMC, como eje central del Sistema Multilateral del Comercio Internacional de bienes y servicios, y a los órganos de esta organización que tienen incumbencia en el tema agrícola, como gestores del subsistema agrícola. En segunda instancia, se analizan a los actores del sistema —es decir, los Estados, las naciones en el sentido económico que le dan los enfoques teóricos del comercio internacional— y a la configuración del poder dentro del sistema, que se deriva de las interacciones entre dichos actores. Finalmente, se presentan sucintamente las reglas del juego, que reglan y sirven de marco a las procesos e interacciones entre los diferentes actores del Sistema.

El cuarto apartado o sesión de esta primera parte, supone un análisis más detallado de los entendimientos y acuerdos que sirven de marco ordenador a las relaciones y transacciones comerciales entre los actores del sistema en el sector agrícola. Este apartado comienza con la descripción y el análisis de la implementación de lo establecido en el Acuerdo sobre la Agricultura, en sus tres aspectos centrales —acceso a mercados, programas de subvenciones y ayudas internas, medidas de competencia de las exportaciones de productos agrícolas.

A continuación se describe y analiza lo establecido en los otros tres acuerdos que tienen aplicación en el comercio internacional agrícola, comenzando por lo referente a las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, la regulación de los

reglamentos técnicos que se adopten y finalizando por la protección de las obtenciones vegetales.

La parte segunda analiza el proceso de reformas del subsistema, iniciado en el año 2000, antes de que se lanzara la compleja Ronda para el Desarrollo, inaugurada por la IV Conferencia Ministerial de Doha de noviembre de 2001.

Cabe acotar que la actual Ronda no haya aún finalizado con la firma de nuevos acuerdos y entendimientos entre las partes del Sistema General Multilateral del Comercio, ha hecho que en la actualidad (marzo de 2011), esta ronda de negociaciones sea una de las más largas desde el nacimiento del sistema a fines de la Segunda Guerra Mundial. Además, tanto en materia agrícola como en otras áreas abarcadas por el Mandato otorgado a las partes negociadoras en Doha, esta ronda ha sido una de las más complejas. Esta es la razón por la cual este análisis se acota a lo establecido en la Conferencia mini Ministerial de Ginebra, celebrada a fines del julio de 2008, así como a los resultados parciales allí alcanzados. Otra razón de esta actitud es un tanto más formal, en el sentido en que en el propio Mandato de Doha, se establecía un calendario para la finalización de la ronda, que preveía la conclusión en el año de 2005. De este modo la Conferencia Ministerial que se celebrara en ese año, debía aprobar los acuerdos y entendimientos alcanzados. Por lo que en términos poco académicos y científicos desde el año 2006, las negociaciones aún cuando amparadas en una resolución alcanzada en la Conferencia Ministerial de Hong Kong está «jugando un tiempo extra», más aún cuando desde el año 2007, las prórrogas toleradas han sido aprobadas por el Consejo Central y no por la Conferencia Ministerial. De hecho, este órgano no se ha reunido formalmente con todos los representantes (ministros) de todos los miembros del sistema desde Hong Kong, sino que más bien en los años 2007 y 2008 solo se han producido lo que se ha denominado las «mini Ministeriales», en las que solo participan algunos ministros de los miembros, sobre todo de los países que se constituyen a sí mismos como los portavoces y líderes de las diferentes coaliciones negociadoras.

Hecha esta acotación metodológica, esta segunda parte está estructurada en cuatro apartados. El primero de los cuales se refiere a la presentación del contexto internacional del comercio agrícola a partir del impacto del orden del sistema sobre la evolución de determinadas variables —los precios internacionales de algunos *commodities* agrícolas, los ingresos de exportación y los montos de las importaciones.

El segundo apartado analiza el proceso de negociaciones iniciado en el año 2000, en el marco de lo establecido en el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura. En el mismo, se presentan los rasgos centrales que marcaron esta corta fase de negociaciones que se produjo hasta la celebración de la IV Conferencia Ministerial de Doha (Qatar) en noviembre de 2001.

El tercer apartado refleja y analiza el proceso iniciado, enmarcado en el denominado Mandato de Doha. En este apartado se presentan las características y dificultades iniciales que marcaron esta etapa de las negociaciones. Además,

analiza los acontecimientos principales que marcaron la etapa Doha de las negociaciones emprendidas tendientes a continuar con el proceso de reforma. En este sentido, se analizará los resultados (logros y fracasos) de la V Conferencia de Cancún del año 2003, el denominado Paquete de Julio sobre el Marco de las Modalidades de julio de 2004 y los resultados y el impacto de lo acordado en la V Conferencia Ministerial de Hong Kong sobre las «modalidades». A los efectos metodológicos del análisis, los diferentes aspectos de las negociaciones comerciales en el sector agrícola son presentados teniendo en cuenta los tres pilares de la negociación: acceso al mercado, ayudas internas y política de competencia de las exportaciones.

El cuarto y último apartado de esta parte segunda hace referencia al proceso de negociación y a los resultados parciales alcanzados con sus éxitos relativos y fracasos estruendosos, hasta julio de 2008.

Primera parte

El sistema multilateral del comercio agrícola

Conceptualización del Sistema Multilateral del Comercio Agrícola

Conceptualizar el entorno del comercio internacional en materia agrícola como un sistema sirve para plantear un modelo, un tipo ideal, una categoría de análisis que permite abordar la realidad del funcionamiento del comercio internacional en materia agrícola. Sin embargo, para hablar de un sistema o un subsistema multilateral del comercio agrícola, hay que definir primero que se entiende como sistema internacional en el marco de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Si bien un sistema internacional puede ser definido de varias maneras. Todas estas definiciones provienen más de la esfera de la Política Internacional, y no tanto de la Economía Internacional.

Por un lado, podemos definirlo como un conjunto de interacciones entre los diferentes actores internacionales. Sin embargo, desde nuestro punto de vista y acompañando la posición planteada por Esther Barbé, ello implica *poner el acento sobre la totalidad antes que sobre las partes* (Barbé, 2003: 113).

Otras definiciones del concepto de sistema internacional ponen el acento sobre los actores, al definirlo como lo hace Kal Holsti como «una colección de entidades políticas independientes —en otros términos centros de poder independientes— que interactúan con razonable frecuencia, y conforme a procesos regularizados» o como lo hace Raymond Aron como *un conjunto constituido por una serie de unidades políticas, que mantienen entre sí relaciones regulares y que son todas susceptibles de verse implicadas en una guerra general* (Aron, 1985: 133).

Sin embargo, siguiendo la lógica planteada por Barbé, e intentando plantear una definición operativa que incluya tanto que un sistema está compuesto por elementos y que entre estos elementos existen interacciones, como que estos elementos y sus interacciones forman un todo, y que ese todo manifiesta una organización, es que optamos por la siguiente definición de sistema que nos sirve de marco conceptual de análisis para abordar el estudio de la realidad del comercio internacional agrícola. De este modo, un sistema puede ser definido como *un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura), dentro de la cual se producen una red compleja de procesos, de acuerdo a determinadas reglas* (Barbé, 2003: 115). Esta definición nos resulta muy útil porque permite abordar la realidad internacional, atendiendo tanto a los actores y a la estructura, como a los procesos o interacciones.

A partir de la suscripción del Acta de Marrakesh en diciembre de 1994, podemos hablar de la existencia del Sistema Multilateral del Comercio Agrícola como un subsistema del Sistema Multilateral del Comercio Internacional de bienes y servicios. Este sistema puede ser definido teniendo en cuenta los tres elementos ya reseñados: actores, estructura y procesos. De este modo, el Sistema

Multilateral del Comercio Agrícola es un conjunto de actores —en este caso, los Estados nación que forman parte de la OMC (el todo)—, en los términos definidos por los enfoques teóricos del comercio internacional. Por una parte, las relaciones comerciales recíprocas entre las naciones definidas en un sentido económico, generan una configuración de poder económico-comercial en el marco de la OMC, marcada por la existencia de grandes potencias comerciales en forma individual, potencias comerciales medias, pequeñas potencias comerciales o Estados sin poder comercial relevante. Esta estructura de poder es definida según variables como tamaño de mercado, incidencia de los mercados nacionales dentro del mercado mundial, disponibilidad de recursos económicos, capacidad productiva, volúmenes de producción de productos agrícolas, peso de estas producciones en la producción mundial agrícola, ventajas competitivas, volumen de exportaciones e importaciones agrícolas, incidencia de estos volúmenes dentro del comercio mundial agrícola, grado de estabilidad política interna, amenazas internas y externas a la seguridad. En el marco de esta estructura se producen una serie de procesos (intercambios comerciales, negociaciones comerciales en el marco de la OMC y fuera de ella), de acuerdo a determinadas reglas —los acuerdos y entendimientos que afectan el comercio agrícola internacional.

De este modo, los elementos del sistema en los que nos centraremos son:

- los países miembro de la OMC y la estructura de poder que surgen de sus interacciones comerciales;
- la OMC y sus órganos centrales y específicos en la materia —el todo—;
- los acuerdos y entendimientos que tienen que ver con la temática.

El subsistema comprende el comercio de los productos agropecuarios, que no solo son los productos considerados como agrícolas de base (el trigo, la leche, los animales vivos) sino además los derivados de ellos (el pan, la manteca, la carne) y todos los productos elaborados. Además, están comprendidos el comercio de vinos y bebidas espirituosas, de productos del tabaco, de fibras tales como el algodón, la lana, la seda, las pieles en bruto de animales destinadas a la producción de cuero. Queda fuera del subsistema, el comercio de productos de pescado y de los productos forestales.

Los orígenes del Sistema Multilateral del Comercio Agrícola

Desde la creación del Sistema Multilateral de Comercio a fines de la Segunda Guerra Mundial, las exportaciones de productos agrícolas se han expandido sustancialmente, con una creciente diversificación de productos y mercados. Más aún, entre 1980 y 1995, este crecimiento ha sido de un 6,49% anual. Como en la mayoría de los otros sectores del comercio mundial de bienes, este crecimiento ha superado incluso la tasa de crecimiento anual de las exportaciones mundiales de mercancías, que en el período de 1980-1995 había sido del 6,67%. Ello se debe fundamentalmente a que gran parte de la producción agrícola se ha convertido en transable.

Sin embargo, si se lo compara con la velocidad de crecimiento de las exportaciones de otros sectores del comercio de bienes, se observa que en el mismo período (1980-1995), este fenómeno es menos pronunciado en el sector agrícola que en otros sectores de bienes transables —16,03 % de crecimiento anual de las exportaciones mundiales de manufacturas. Esta característica del crecimiento de las exportaciones mundiales de productos agrícolas de incrementarse a una tasa menor de lo que lo hacen las exportaciones de manufacturas es el resultado de varios factores entre los cuales se pueden citar que los productos agrícolas tiene una elasticidad —precio menor que otros productos transables. Ello ha resultado en una constante caída de la participación de los productos agrícolas en el comercio mundial de mercaderías, que en 1995, representaba el 11,4 % de las exportaciones mundiales de mercaderías, un porcentaje algo menor del 14,5 % que representaba en 1980. Y aunque en 1995, la participación de los productos agrícolas en las exportaciones mundiales se encontraban muy por debajo del 53,7 % que representaban las exportaciones mundiales de manufacturas en general, era superior al 10,6 % de los productos mineros y combustibles.

Entre los bienes agrícolas comercializados internacionalmente, los alimentos continuaban representando más del 70 % de las exportaciones mundiales agrícolas: 74,9 % en 1980 y 76,8 % en 1995. La otra principal categoría de productos agrícolas lo constituye las materias primas. Sin embargo, la participación de los productos agrícolas tradicionales¹ en el comercio agrícola internacional ha continuado decayendo desde el 35 % en 1980 hasta algo alrededor al 25 % en 1995, mientras que otros como los productos intermedios semiprocesados han mantenido una participación constante.

Sin embargo, desde mediados de los años ochenta, se ha producido una dramática aceleración del crecimiento de las exportaciones de productos agrícolas de alto valor agregado y grado de procesamiento, pasando a representar un 52 % de las exportaciones agrícolas mundiales en 1995.

Por otra parte, la agricultura continuaba siendo para muchos países y en especial para los países en desarrollo, una parte importante de su actividad económica total, tanto en materia de producción doméstica como en materia de empleo.

Empero, al momento de estructurarse el Sistema Multilateral del Comercio, mediante la suscripción del GATT como simple acuerdo comercial para el comercio multilateral y su posterior consolidación con una estructura operativa y administrativa que le daba el carácter de ser una organización internacional, el sector agrícola no estaba contemplado.

De hecho, hubo que esperar a la Ronda de Ginebra de 1955, para que el GATT comenzara a considerar los problemas particulares del comercio agrícola. De este modo, se introdujo una tímida limitación a la aplicación de las subvenciones a la exportaciones en este rubro del comercio internacional, mediante el

1 Cereales, oleaginosos, algodón y productos tropicales sin procesar.

sometimiento de estas subvenciones a la condición de que las mismas no podían ser utilizadas para absorber una parte desproporcionada que no fuese equitativa de las exportaciones mundiales del producto en cuestión.²

Recién en la Ronda Kennedy (1963-1967), el sector agrícola comenzó a cobrar una mayor importancia con el reconocimiento por parte del GATT de que las políticas agrarias eran políticas específicas y diferentes de las demás políticas. Ello habilitó que el GATT permitiera que los países pudiesen aplicar restricciones cuantitativas a las importaciones de productos agrícolas pero sujetas a determinadas condiciones que se referían que a que si era estrictamente necesario aplicarlas era imprescindible que se tomaran medidas como contrapartida para limitar en forma efectiva la producción nacional³ y además, garantizar una proporción mínima de importaciones con respecto a la producción nacional. Además, en el marco del GATT, se negociaran acuerdos sobre productos agrícolas, cuyas cláusulas contravenían las mismas normas del GATT.

Con estas disposiciones incluidas, la agricultura ya era parte del Sistema Multilateral del Comercio internacional pero lo era en una forma muy tímida y como una especie de excepción o desviación de las reglas generales del comercio internacional. Todo lo cual generaba profundas diferencias de tratamiento entre los productos agrícolas y las manufacturas industriales. Pues mientras antes de la creación específica de un subsistema para el comercio agrícola internacional el GATT permitía a los países otorgar subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas, las prohibía para los productos manufacturados industriales.

Además, en la práctica, la autorización a los países para que pudieran imponer cuotas a la importación había dado origen a la aplicación de cantidad de este tipo de medidas sin garantizar un acceso mínimo de importaciones, ni limitar proporcionalmente la producción nacional del producto en cuestión. En algunos casos, estas limitaciones de las importaciones se lograron mediante medidas que no estaban previstas en el artículo XI y en otros, eran consecuencias de excepciones y exenciones otorgadas a países específicos. Asimismo, hubo casos de restricciones cuantitativas sin justificativo alguno.

Como resultado de las cláusulas del GATT presentados y de otras⁴ se produjo una proliferación de obstáculos al comercio agrícola que hacía que el sector fuese considerado como «casi fuera del sistema multilateral del comercio». De este modo, productos considerados de zonas templadas como los cereales, la carne, los productos lácteos, el azúcar y una serie de frutas, legumbres y hortalizas se veían afectados por esta situación de excepcionalidad. En cambio, los productos tropicales —té, café, bananas, etcétera— tenían asimismo otro trato diferente: en la medida que tenían facilidades de acceso a mercados en virtud de la cláusula de la nación más favorecida o de acuerdos preferenciales especiales.

2 Párrafo 3 del artículo XVI del GATT.

3 Párrafo 2c del artículo XI del GATT.

4 Estas habilitaban el establecimiento de prohibiciones a las importaciones, aranceles variables a la importación, precios mínimos de importación y otras medidas no arancelarias que beneficiaban a empresas comercializadoras del Estado.

En algunos casos, estos obstáculos a las importaciones que aislaban casi totalmente a los mercados nacionales de estos productos, eran históricos. Sus raíces se encontraban en las medidas de reacción adoptadas por los países durante la recesión de los años treinta o en las medidas adoptadas luego de la Segunda Guerra Mundial, para aumentar la producción nacional para abastecer a sus poblaciones.

Fue en la Ronda Tokio (1973-1979), dónde se planteó la verdadera necesidad de incluir a la cuestión agrícola dentro de las reglas y disciplinas que regían el comercio internacional desde fines de la Segunda Guerra Mundial. Como resultado de esa Ronda, se acordaron reducciones arancelarias en la agricultura así como acuerdos especiales como aquellos sobre obstáculos técnicos al comercio, de la carne bovina, de los productos lácteos y sobre los productos tropicales.

Sin embargo, no fue hasta la Ronda Uruguay que el comercio agrícola fue incorporado de pleno derecho a las reglas y disciplinas del comercio internacional. Si bien desde las reuniones preparatorias del lanzamiento de una nueva ronda de negociación del GATT quedó en evidencia que los orígenes de las perturbaciones en el comercio agrícola no se limitaban a los problemas de acceso a mercados como consecuencia de los altos niveles arancelarios, sino que para atacar de lleno a las mismas había que establecer disciplinas para todas las medidas que afectaban al comercio, incluidas las políticas agrícolas nacionales y las subvenciones a la exportación, las medidas sanitarias y fitosanitarias. Asimismo, también quedó en evidencia que las negociaciones tampoco serían muy fáciles como consecuencia de la complejidad de la agenda y las resistencias de los principales operadores comerciales en el mercado internacional agrícola en virtud de la alta sensibilidad política que suponía el tema.

De este modo, en la Conferencia de Punta del Este se emitió una declaración ministerial que establecía el gran objetivo a alcanzar al finalizar la Ronda. Este era «establecer un sistema equitativo y orientado al mercado en el sector agropecuario», dentro de un marco que debía propender a mejorar el acceso a los mercados (mediante reducciones arancelarias), mejorar la competencia (mediante reducciones de las subvenciones directas e indirectas a las exportaciones y de otras medidas que afectaban al comercio agropecuario y reducir al mínimo los efectos desfavorables de las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias y transversalmente a estas tres áreas, asegurar el tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo y particularmente para los países menos avanzados. De este modo, tres fueron también los pilares de las negociaciones agrícolas en la Ronda Uruguay: acceso a mercados, competencia y medidas fitosanitarias y sanitarias.

También en la declaración ministerial se establecía el compromiso doble de mantener el *statu quo* —que implicaba no adoptar nuevas medidas distorsionadoras del comercio internacional que fuesen incompatibles con el GATT— y de proceder al desmantelamiento gradual de las restricciones ya existentes antes de la finalización de las negociaciones. Asimismo, se fijaba como fecha para la conclusión de las negociaciones —fines de 1990.

Con este objetivo y compromiso formal, y siguiendo los principios del GATT comenzó una nueva ronda de negociaciones, la primera en la que abiertamente el sector agrícola era plenamente abordado. Desde un principio, estas negociaciones en el sector agrícola estuvieron a cargo de varios grupos de negociación dentro del Grupo de Negociación de Mercaderías. Asimismo, resultaron arduas como consecuencia de las posiciones divergentes de tres actores principales de la negociación, a saber los Estados Unidos (EE.UU), la Comunidad Europea (CE) y el Grupo Cairns,⁵ respecto a los temas de la compleja agenda en materia agrícola. Fueron estas dificultades que hicieron imposible que en el plazo establecido se concluyeran las negociaciones, con un acuerdo de reforma para el sector agrícola del comercio internacional. Para esa fecha, solo se estableció un acuerdo marco que fue aceptado como base para la continuación de las negociaciones y que establecía la estructura a seguir en materia de las negociaciones:

- ayudas internas;
- acceso a mercados;
- competencia de las exportaciones; y
- medidas fitosanitarias y sanitarias.

Haciendo un paralelismo con la situación de la actual ronda de negociaciones en estos albores del siglo XXI, la situación parece repetirse, donde el sector agrícola aparece como la «piedra en el zapato» de la negociación.

Sin embargo, pese a las dificultades y lentitud de las negociaciones, a fines de 1994, la Ronda Uruguay concluyó con la aprobación del Acta de Marrakesh que aprueba el tratado por el que se crea la OMC, conformado por el GATT en su forma enmendada y sus 12 acuerdos complementarios, entre los cuales están aquellos que comprenden el subsistema multilateral del comercio agrícola, el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS), el Acuerdo sobre los Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. Además del mismo forman parte también los entendimientos y declaraciones en materia de solución de controversias y de mecanismo de revisión de las políticas comerciales y los acuerdos comerciales plurilaterales.

5 Coalición negociadora integrada por 13 países en su inicio, que se consideraban exportadores netos y eficientes de productos agrícolas, como consecuencia de no aplicar subvenciones a la exportación.

Los elementos centrales del Sistema Multilateral del Comercio Agrícola

El todo: la Organización Mundial del Comercio y sus órganos

1. Dentro del subsistema, esta organización internacional tiene como competencias y funciones principales, las de:
2. Administrar los acuerdos y entendimientos que consagran las reglas y disciplinas a las que debe someterse el comercio agrícola internacional.
3. Supervisar las políticas comerciales en la materia de los países miembro.
4. Servir de foro para las negociaciones comerciales y la continua profundización de la reforma del subsistema.
5. Cooperar con otras organizaciones internacionales que pese a no pertenecer al subsistema tienen en la búsqueda de la cooperación y del desarrollo de la agricultura en sentido amplio, la razón central de su existencia (FAO, por ejemplo).

En la siguiente figura se representan los órganos de la OMC que son responsables de desempeñar estas funciones.

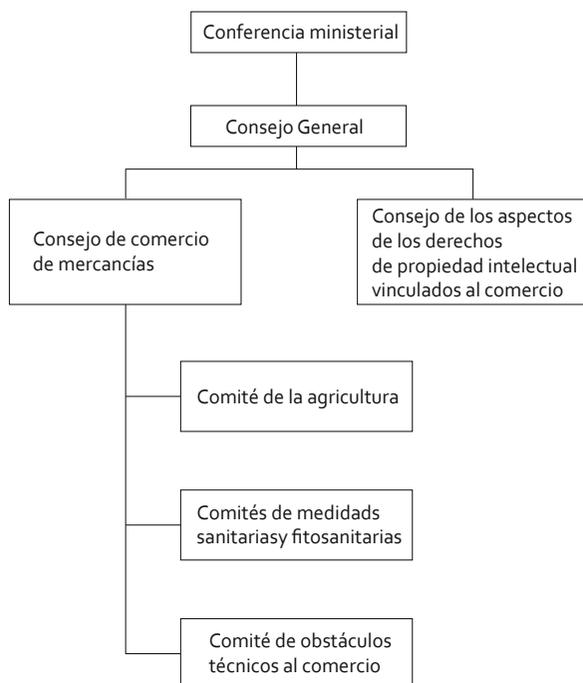


Figura 1. Organigrama de la OMC en materia del comercio agrícola.

Fuente: Elaboración propia

La Conferencia Ministerial es el órgano central de la organización. Tiene el poder de tomar decisiones sobre todos los temas de la organización, incluso en lo referente al comercio agrícola. Está conformada por todos los países miembros del subsistema. Debe reunirse periódicamente cada dos años. En la práctica, este órgano se encarga de la toma de decisiones sobre la orientación estratégica del subsistema.

El Consejo Central es el órgano decisorio de mayor nivel, para todos los temas de la organización, cuando la Conferencia Ministerial no está sesionando. Además, es el único que puede tomar decisiones vinculantes. El mismo sesiona con una frecuencia bimensual a lo largo del año. Está también integrado por todos los países miembros del subsistema. Además, tiene competencias particulares como las de:

- supervisar el funcionamiento de los acuerdos y entendimientos que constituyen el orden del subsistema;
- conceder y prorrogar las exenciones de aplicación de las reglas y disciplinas del subsistema en nombre de la Conferencia Ministerial;
- reunirse como órgano de examen de las políticas comerciales en el ámbito agrícola y órgano de solución de diferencias en la materia;
- supervisar la marcha de las negociaciones de las rondas en el ámbito comercial agrícola.

En el tercer nivel, se encuentran los Consejos de Comercio de Mercancías y de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual vinculados al Comercio (ADPIC) constituyen órganos subsidiarios del anterior. Como órganos subsidiarios deben presentar informes anuales al Consejo Central. Ambos órganos están formados también todos los países miembros del Sistema Multilateral de Comercio Internacional. El primero de ellos es el órgano encargado de supervisar el funcionamiento del GATT. Y el segundo es el encargado de administrar el acuerdo de los ADPIC.

En el cuarto nivel se encuentran los comités que se constituyen en órganos subsidiarios del Consejo de Comercio de Mercancías. Entre estos, son de especial relevancia para el funcionamiento del subsistema multilateral del comercio agrícola, los Comités de Agricultura, de Obstáculos Técnicos al Comercio y de Medidas Fitosanitarias y Sanitarias.

De ellos, el Comité de Agricultura es establecido por el Acuerdo sobre Agricultura, tiene a su cargo vigilar la aplicación del mencionado acuerdo y ofrecer a los países miembro *la oportunidad de consultar sobre cualquier cuestión relativa a la aplicación de los compromisos* (OMC, 2003). Se reúne periódicamente con una frecuencia de cuatro veces en el año.

Los actores y la configuración del poder derivada

Teniendo en cuenta los enfoques teóricos más tradicionales para el comercio internacional, cuando se hace referencia a los actores, se quiere designar a las naciones en sentido económico, que son miembros de la OMC. En la actualidad, estos Estados son 153⁶ y a ellos, hay que sumar aquellas 31 economías nacionales que son consideradas como observadores por la organización y que en un período de cinco años deben gestionar su adhesión a la misma.

La Organización no realiza otra distinción entre sus miembros que no sea la de países o economías desarrolladas, países o economías en desarrollo y países o economías menos avanzadas, a partir de tener en cuenta solo el grado de desarrollo económico que experimenten las mismas y no su incidencia en el comercio mundial de bienes y servicios en general. En el marco de esta distinción, más de dos tercios de los mismos son países en desarrollo y como tales son objeto de un trato especial y diferenciado. Sin embargo, esa importancia no se condice con el peso que tienen los mismos en el comercio mundial. En la actualidad, esa enorme categoría de economías que son las consideradas en desarrollo, solo representa el 36,4% de todo el comercio mundial (exportaciones más importaciones) de bienes y servicios y si tenemos en cuenta exclusivamente el comercio mundial de bienes agrícolas, los países o economías en desarrollo solo representan el 40,9%.

De estos países en desarrollo, 31 son considerados países menos avanzados (LDC por su sigla en inglés) y como tales, también reciben un tratamiento especialmente diferenciado. Esta categoría de países en desarrollo, solo representa el 2,75% del intercambio mundial de bienes y servicios y el 3,86% del comercio mundial de bienes agrícolas.

Sin embargo, la tradicional categoría de países en desarrollo es un categoría muy heterogénea, en virtud de las diferencias que presentan las economías incluidas, en cuanto a tamaño de mercado, ventajas competitivas, disponibilidad de recursos productivos y grados de inestabilidad interna. De este modo, incluye economías denominadas emergentes como China, Brasil, México o India, nuevos países industrializados como los del sudeste asiático, y economías con distinto nivel de ingresos per cápita (economías de bajos ingresos, economías de ingresos medio bajos, economías con ingresos medio altos). Esta subdivisión de las economías en desarrollo es especialmente utilizada por Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

Además, en el marco de los procesos del sistema y principalmente en el marco de las negociaciones que se dan en el seno de la OMC, los actores del sistema se coaligan. Este comportamiento es compartido tanto por economías desarrolladas como por las consideradas en desarrollo, como forma de fortalecer sus poderes y capacidades de negociación. Sin embargo, mientras el formar coaliciones entre economías desarrolladas es un comportamiento que constituye uno de los contados instrumentos con que estas cuentan, en el mundo de los

6 Al 23 de julio de 2008.

países en desarrollo, este comportamiento de coaligarse o agruparse constituye uno de los medios utilizados para superar sus debilidades internas, buscando contrabalancearlas por medio de la unión con otros que se encuentran en su misma situación, permitiendo de este modo superar las deficiencias en su capacidad negociadora como forma de mejorar sus posiciones en una negociación. Así, para los países en desarrollo, las coaliciones ofrecen la posibilidad de combinar los recursos materiales y organizacionales en una negociación, permitiendo que los más débiles incrementen sus capacidades negociadoras.

Si bien los términos coaliciones, alianzas y alineamientos, comúnmente se utilizan de un modo intercambiable, para nuestros propósitos, el uso del término coaliciones es fuertemente abarcativo para contener alineamientos de diferentes categorías. De este modo, tomemos la siguiente definición del término coalición, *una coalición es cualquier grupo de tomadores de decisión participando en una negociación, que están de acuerdo en actuar concertadamente para alcanzar un fin común* (Narlikar, 2003: 25). Si bien esta definición es lo suficientemente amplia para nuestros cometidos, quedan excluidos aquellos alineamientos que suponen cierta cooperación que supone una convergencia de política incidental, *ad hoc* entre Estados. Puesto que para ser un alineamiento considerado como coalición para nuestros propósitos debe suponer una cierta medida de coordinación consciente entre los Estados, de modo que estos sean conscientes de que actúan como una colectividad.

Por lo que estos alineamientos pueden ser de dos tipos extremos: o son alianzas o son bloques. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los agrupamientos que se dan en el marco de la OMC tienen características combinadas de ambos tipos, y se encuentran entre los dos extremos.

En materia agrícola, entre los países miembro se forman coaliciones más o menos estables. Solo una minoría son bloques. Ejemplo de estos bloques son los bloques económicos regionales de la Unión Europea (UE) —con fuertes intereses defensivos del statu quo reinante en materia agrícola—, de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), del Mercado Común del Sur (Mercosur). También son bloques, los grupos regionales por pertenencia geográfica como el Grupo Africano. Se los considera bloques porque sus miembros comparten similitudes en sus características (ideas) y buscan construir una identidad colectiva. Además, son más estables y altamente durables, en la medida que se adaptan a las nuevas problemáticas, que surgen cuando las iniciales que dieron origen a su creación desaparecen, porque son resueltas, sin tener en cuenta los éxitos o fracasos de la coalición en resolverlas.

La mayoría de estas coaliciones son del tipo de alianzas. Estas se han formado por descubrir temas de interés común, como si fuesen «grupos de amigos» que tienen escasa o nula formalidad, como el denominado G-33⁷ o un «club de

7 Grupo de países en desarrollo interesados en la implantación de los productos especiales y del Mecanismo de Salvaguardia especial para los países en desarrollo.

producción»⁸ como el denominado los «cuatro del algodón». Finalmente, están los grupos de interés como el Grupo Cairns, el Grupo de Estados del ACP⁹ o el recientemente creado G-20.¹⁰ Estos se han formado a partir de compartir una agenda proteccionista como el G-10¹¹ o libre comercialista como el G-20 o el Grupo de Cairns. Otras simplemente han sido alianzas totalmente informales como el G-90,¹² el G-10 o el G-110. Todas las coaliciones anteriormente nombradas son consideradas simples alianzas en la medida que suponen manifestaciones de un cierto tipo de estrategia negociadora, que implica *trade-offs* relativos, para alcanzar sus cometidos respecto a una cuestión específica y para las cuales, su durabilidad depende de si la causa original de la misma persiste y de si las tratativas intraalianza continúan aportando los beneficios esperados para los miembros. De este modo, estas alianzas suponen que los actores participantes se atraen por sus intereses particulares, más que por compartir una identidad colectiva, que la unión entre ellos, está motivada por razones instrumentales y por último implica que están dirigidas a protegerse contra amenazas específicas.

Estas alianzas y bloques pueden tener intereses generales comprendiendo todos los temas de las agendas de negociación del sistema multilateral del comercio. Entre estos no solo están los bloques económico-regionales (UE, Mercosur), sino están el Grupo africano, el Grupo de los países del ACP, el Grupo de los países menos avanzados. O muchas veces, solo tienen como tema central de interés solo alguno de estos asuntos de la agenda de temas del sistema. Entre estos están el G-33, el G-20, el Grupo de Cairns, el G-10, que solo tienen como área central de interés los temas asociados al subsistema multilateral del comercio agrícola. Pero dentro de esta categoría están también aquellos grupos y coaliciones que tienen como tema central de preocupación algunos de los aspectos particulares del subsistema que estamos estudiando. Ejemplo de estos no solo es el G-33, sino también el grupo de países productores de productos tropicales, o el grupo conocido como los Cuatro del Algodón o la coalición de Economías pequeñas y vulnerables.

La siguiente figura representa las diferentes coaliciones que se han formado o han intervenido en las negociaciones actuales de la Ronda de Doha para el tema agrícola. En dicha figura, se observa la interconectividad que existen entre ellos, como consecuencia de que en más de una oportunidad, los mismos países integran diferentes grupos o coaliciones.

8 Desde este punto de vista podemos definir un «club» como un grupo voluntario de Estados que comparten alguna característica común: o comparten costos de producción o la producción de un bien.

9 Nuclea a los países en desarrollo de África, del Caribe y del Pacífico.

10 Creado luego del fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún en 2003, como coalición que nuclea principalmente a países en desarrollo con fuertes intereses en materia agrícola.

11 Agrupa a los países que son importadores netos de alimentos

12 Creado en la Conferencia Ministerial de Cancún, nucleando a los países en desarrollo más pobres, agrupando tanto a los países del ACP, del Grupo Africano, o del Grupo de los Países Menos Avanzados (PMA).

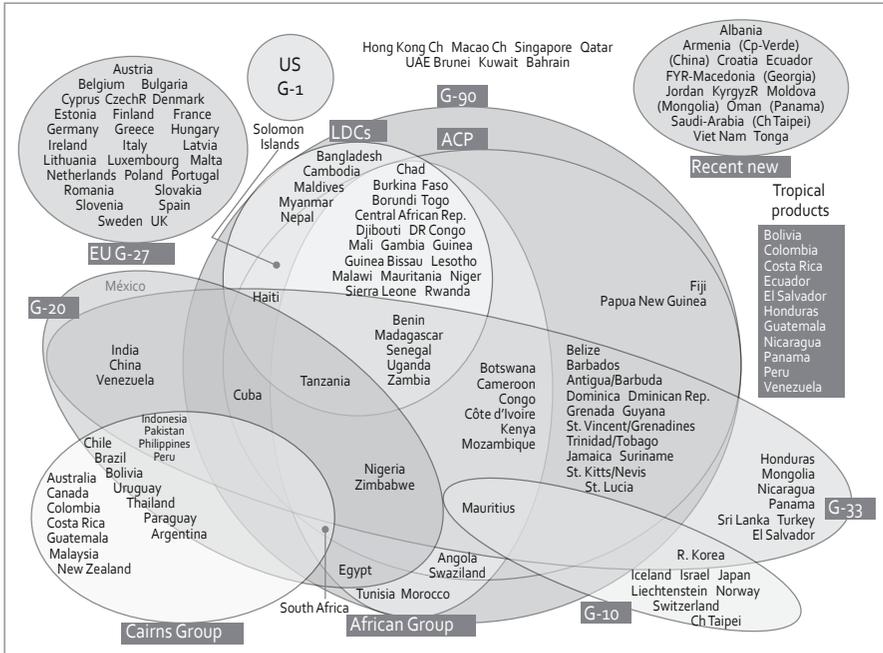


Figura 2. Entrecruzamiento de los diferentes grupos y coaliciones de países miembro existentes en el sistema multilateral del comercio.¹³

Fuente: sitio web de la OMC sobre los grupos y coaliciones de países miembro.

Las reglas del juego que ordenan el Sistema Multilateral del Comercio Agrícola

En este sentido, cuatro son los acuerdos multilaterales que establecen las reglas y disciplinas mediante las cuales se rigen las partes de este subsistema. Estos son:

1. el Acuerdo sobre la Agricultura;
2. el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias;
3. el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio; y
4. el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual vinculados al Comercio.

El primero de estos acuerdos tiene como objetivo principal el encaminar el comercio agrícola hacia una nueva dirección orientadora, haciendo que este comercio se oriente más hacia el mercado, que este comercio sea más seguro y previsible, tanto para países importadores como para países exportadores. Para ello, tres son los temas centrales del mismo:

¹³ Actualización hecha al 28 de julio de 2010.

1. acceso a mercados;
2. programas de ayuda interna;
3. subvenciones y políticas de competencia de las exportaciones.

Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, el primero de estos temas constituía el corazón del grave problema que había afectado al comercio agrícola desde la Segunda Guerra Mundial. Por lo que en este sentido, la preocupación central de las negociaciones había sido reducir a una única forma reglamentaria todas las demás normas y reglamentaciones, ya que todas las medidas de protección del sector agrícola adoptadas por los países debían ser sustituidas por un arancel equivalente. Ello suponía en una primera instancia, una arancelización de todas las medidas restrictivas de las importaciones y para luego, en una segunda instancia, reducir gradualmente estos niveles arancelarios. Pero, también había quedado claro que la problemática de las perturbaciones en el comercio agrícola imperante desde la Segunda Guerra Mundial, iba más allá de la cuestión de las imperfecciones existentes en cuanto al acceso a los mercados. De ahí, la inclusión de los otros dos temas en el Acuerdo sobre la Agricultura.

Estos temas —ayudas internas y políticas de competencia de las exportaciones, con especial referencia a las subvenciones a la exportación—, están estrechamente interligados, en la medida que generalmente, los programas de ayuda interna promueven la formación de excesos de producción que luego son exportados a precios muy bajos como consecuencia de la aplicación de diferentes formas de subvención. De este modo, los productores ineficientes son estimulados a expensas de los productores más eficientes. Así producen distorsiones en el comercio.

El acuerdo prevé un período de aplicación de los compromisos asumidos por los países de un período de seis años para los países desarrollados y de diez años para los países en desarrollo, período que se iniciaba en 1995, a partir de la entrada en vigor y puesta en funcionamiento de la OMC.

El segundo y el tercero de estos acuerdos solo pretendían reglamentar prácticas comerciales que antes de la existencia de la OMC daban origen a discriminaciones y restricciones basándose simplemente en medidas sanitarias o cuestiones técnicas (reglamentaciones relativas a envasado, a etiquetado, prohibiciones de importación sin fundamento científico, prohibiciones de importar productos elaborados que no lo fuesen mediante un proceso determinado, prohibiciones de importación según normas técnicas no fundadas).

El último de estos acuerdos busca disciplinar tres aspectos de vital importancia en el comercio agrícola: las patentes, los secretos y las marcas de fábrica o de comercio.

El marco ordenador del funcionamiento del Sistema Multilateral del Comercio Agrícola

El acuerdo sobre la agricultura

Siguiendo lo establecido en los cuatro acuerdos que constituyen el orden, las pautas reguladoras de este subsistema, y principalmente lo establecido en el Acuerdo sobre la Agricultura, el análisis de este marco se hará en los tres pilares centrales, a saber:

- acceso a mercados;
- ayudas internas; y
- políticas de competencia de las exportaciones.

Acceso a los mercados

En este sentido, la Ronda Uruguay del GATT representó un cambio sistémico sustancial en el marco conceptual de la protección de la producción agropecuaria nacional, pues de una situación en la que proliferaban las medidas no arancelarias como obstáculos a los flujos del comercio agrícola se pasó a una en la que los regímenes nacionales de protección de la producción agrícola se basaba exclusivamente en aranceles que quedaban consolidados —es decir congelados en sus topes máximos— y que debían a su vez ser progresivamente reducidos. Las cuestiones claves que explican este cambio revolucionario han sido la promoción de las inversiones, la producción y el comercio en el sector, mediante el establecimiento de reglas que permitieran incrementar la transparencia, la previsibilidad y la competitividad de las condiciones de acceso a los mercados y a la vez fortalecer los vínculos entre los mercados nacionales y el mercado internacional y la confianza en las fuerzas del mercado para orientar los recursos escasos hacia una asignación más eficiente.

La arancelización y los compromisos de reducción arancelaria para el sector agrícola

Este cambio trajo como consecuencia que desde la entrada en vigor de las nuevas reglas, en aquellos casos, donde la única forma de protección de la producción nacional agropecuaria se realizara mediante aranceles, además de que los mismos quedasen congelados en sus topes máximos. Pero en aquellos otros, como en el caso del comercio de los principales productos agropecuarios de las zonas templadas, donde proliferaban los obstáculos no arancelarios, estos quedaban eliminados y sustituidos por aranceles que ofrecieran niveles de protección efectiva equivalentes. Para ello, se establecieron diferentes mecanismos para implementar este proceso. De este modo, se producía una arancelización de la protección, para alrededor de una quinta parte de las líneas arancelarias de productos agropecuarios comercializados por los países desarrollados. Así, con la entrada en vigor del subsistema, quedaban prohibidas la aplicación de nuevas medidas no arancelarias para obstaculizar el comercio agrícola y los aranceles de casi todos los productos agrícolas, objeto de comercialización internacional quedaban consolidados.

Los argumentos a favor de este proceso de arancelización eran varios: la previsibilidad de los aranceles, la naturaleza no discriminatoria de los mismos, el hecho de que estos sean más fáciles de manejar y menos susceptibles a la corrupción.

Este cambio en el marco conceptual del subsistema en el ámbito del acceso a los mercados suponía que al suscribir los Acuerdos, o al adherir posteriormente a los mismos, cada miembro debía presentar una lista de concesiones arancelarias que abarcara todos los productos agropecuarios, siendo que esta lista quedaba formalmente anexa al Protocolo de Marrakesh y formaba parte integral del texto revisado del GATT. Estas listas establecen los aranceles máximos que para cada producto en particular y para los definidos en forma general se pueden aplicar a las importaciones originarias de los territorios de cualquiera de los países miembros del subsistema. En ellas, quedan también incluidos los resultantes del proceso de arancelización, que en muchos casos, son más elevados que los que se aplican al comercio de productos manufacturados.

El marco arancelario negociado supone además un compromiso de reducción de los niveles arancelarios de base, tanto a nivel de los topes máximos arancelarios congelados como a nivel de los realmente aplicados que estuviesen también consolidados durante el período de referencia (1986-1990),¹⁴ a lo largo del período de aplicación.

Diferentes mecanismos fueron establecidos para calcular los niveles arancelarios tomados como base para las futuras reducciones. Estos mecanismos tenían en cuenta la situación prevaleciente antes de la Ronda Uruguay. De este modo, los países en desarrollo podían ofrecer techos máximos arancelarios para todos los aranceles que no los tuviesen con anterioridad. Muchos de estos países recurrieron a esta opción.

En aquellos casos, en los que se tuviese que proceder a un proceso de arancelización, los niveles arancelarios de base debían ser el resultado de este proceso, mediante el cálculo, hecho por los mismos países de acuerdo a la diferencia entre el precio interno y el precio internacional del producto durante el período de referencia considerado.

Por otra parte, los compromisos de reducción de los niveles arancelarios de base variaban según la situación de los países. Puesto que si se trataba de los países desarrollados, estos se comprometían a recortar sus niveles arancelarios en un 36 % promedio, con una tasa mínima de reducción del 15 % para los aranceles aplicados a cada producto. En cambio, los países en desarrollo solo debían reducir sus aranceles en un 24 % en promedio, con una tasa de recorte mínimo arancelario del 10 % por cada producto. Además, estos países también se beneficiaban de una mayor flexibilidad en cuanto al período de aplicación de los compromisos de reducciones arancelarios: diez años en lugar de los seis años previstos para los países desarrollados. Por otra parte, aquellos de estos países en desarrollo que consolidaron sus aranceles a los niveles máximos, no contrajeron

14 Este era el período considerado como de referencia para todos los efectos de las reducciones arancelarios.

compromisos posteriores de reducción. Del mismo modo, ocurrió en el caso de los países menos avanzados, quienes tuvieron que consolidar todos sus aranceles, pero quedaron exentos del compromiso de reducción de los mismos.

El siguiente cuadro sirve de resumen para las diferentes situaciones

Cuadro Resumen n.º 1				
	Países desarrollados		Países en desarrollo	
Situación previa a la Ronda Uruguay	Niveles de base	Reducción	Niveles de base	Reducción
Topes arancelarios máximos	Consolidación a los niveles de base	36 % de reducción con un recorte mínimo del 15 % por producto	Consolidación a los niveles de base	24 % de reducción con un recorte mínimo del 10 % por producto
Aranceles sin topes máximos	Consolidación a los niveles aplicados en setiembre de 1986		Fijación y consolidación de topes máximos	Sin reducción
Medidas no arancelarias	Arancelización		Arancelización	24 % de reducción con un recorte mínimo del 10 % por producto

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de los patrones arancelarios para los productos agropecuarios resultantes del proceso de arancelización que supuso la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Agricultura, se ve complicado por la presencia de aranceles que no son *ad valorem* en ellas. Puesto que hay países en los que los únicos aranceles presentes en estos patrones arancelarios son aranceles *ad valorem*. Pero existen otros, en los que tienen estructuras más complejas con combinaciones de diferentes tipos de aranceles: específicos, mixtos, compuestos, técnicos.

A modo de revisión de algunos elementos técnicos, los aranceles *ad valorem* no solo tienen efectos protectores diferentes de los otros tipos de aranceles, sino que ofrecen otras ventajas como por ejemplo, una mayor transparencia. Además, para completar el análisis de las características del sistema multilateral de comercio agrícola en lo referente al acceso a mercados, la presencia de otras formas de aranceles que no sean *ad valorem* complica las tareas de agregación y de cálculo de los niveles promedio, en la medida que estos tipos de aranceles son difíciles de agregar, y además, las tareas de cálculo de los niveles promedio, se ven complicadas como consecuencia de que se debe calcular los aranceles *ad valorem* que son equivalentes de estos otros tipos de aranceles, mediante procedimientos que no siempre son sencillos.

En el cuadro 1 que se presenta a continuación se indican los países que tenían entre sus patrones arancelarios, aranceles que no eran *ad valorem* al momento de la entrada en vigor de los Acuerdos de la OMC.

Cuadro 1. Países con estructuras arancelarias complejas (aranceles no <i>ad valorem</i> como porcentaje de todos los aranceles aplicados)		
Países con menos de un 20 % de sus aranceles como aranceles no <i>ad valorem</i>	Países con entre un 20 y un 50 % de sus aranceles como aranceles no <i>ad valorem</i>	Países con más de un 50 % de sus aranceles como aranceles no <i>ad valorem</i>
Australia Brunei Bulgaria (*) Egipto India Israel Japón Corea del Sur Malasia México Nueva Zelanda Papúa Nueva Guinea Singapur Islas Salomón	Canadá Chipre (*) Unión Europea Islandia Polonia (*) Eslovenia (*) Tailandia EE.UU	Malta (*) Noruega Suiza
Fuente: Secretaría de la OMC, 1999 (*) Antes del ingreso a la UE.		

El análisis de las estructuras de los patrones arancelarios de una muestra de 28 países miembro, que son aplicados al comercio de productos agrícolas, luego de la Ronda Uruguay, realizado en 1999 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), puso en evidencia estructuras complejas y situaciones diversas. En primer lugar, mostró que la proporción de productos agrícolas libre de aranceles variaba entre los países de un modo significativo. Los países en desarrollo, de acuerdo a los estudios de la OCDE tenían una pequeña cantidad de estos productos en estas condiciones, mientras que entre los países de la OCDE, la cantidad de los productos agropecuarios libre de aranceles variaba desde el 0 % de Turquía hasta el 50 % de Nueva Zelanda. Países como los que integran la UE y Canadá tenían una proporción mayor de productos agropecuarios en estas condiciones que la que mantenían entre las manufacturas. En cambio, países como EE.UU o Japón, mostraban la situación opuesta.

Además, para la mayoría de los países industrializados y algunos países en desarrollo, los niveles arancelarios consolidados para los productos agrícolas eran superiores que los establecidos para los productos industriales. Por ejemplo, entre los países de la OCDE el nivel promedio consolidado en el sector agrícola era del 36 % mientras que en el sector industrial, este nivel equivalía al 14 %. Entre los países del G-4 conformado por los EE.UU, Japón, Canadá y la UE, esta última era quien mantenía el nivel promedio más alto —un 20 %— mientras

que Canadá, era el país con menor nivel promedio con un 5 %, seguido por los EE.UU, con un 6 %.

Asimismo, otras constataciones de estos estudios de las estructuras arancelarias de los países miembro en el sector agrícola, tenía que ver con la gran dispersión arancelaria existente. Esta dispersión es un aspecto clave para realizar un análisis completo de las estructuras arancelarias de los países, en la medida que cuanto mayor sea la dispersión, mayor será el costo de la protección en términos de bienestar económico. De este modo, los estudios realizados por la OCDE han medido esta dispersión en términos de la desviación estándar de los aranceles. Y estos estudios han revelado que luego de la Ronda Uruguay, esta desviación estándar era mayor en los productos agrícolas que en los productos manufacturados, indicando que las diferencias arancelarias eran más altas entre los productos agropecuarios que entre los productos industriales. En ellos, también se puso en evidencia que cuatro países miembros de la OMC que tenían las mayores desviaciones estándar eran Noruega, Suiza, Corea e Islandia, todos ellos miembros de la OCDE.

El cuadro 2 presenta las estructuras arancelarias de algunos países, que muestran algunas de las constataciones ya reseñadas. De la muestra de 28 países incluidos en el estudio de la OCDE se han seleccionado 12 entre países desarrollados y países en desarrollo, localizados en diferentes continentes y regiones geográficas.

Cuadro 2. Estructuras arancelarias de 12 miembros del Sistema Multilateral del Comercio Agrícola (universo de productos comprendidos, productos libre de aranceles, niveles arancelarios promedio, desviaciones estándar)				
Países	Universo de productos comprendidos	Porción de productos libre de aranceles	Nivel arancelario consolidado promedio	Desviaciones estándar
EE.UU	100,0%	27,9%	5,5%	5,5
Canadá	100,0%	42,1%	4,9%	4,7
Argentina	100,0%	0,1%	32,2%	5,9
Brasil	100,0%	2,0%	35,5%	10,1
Unión Europea (UE-15)	100,0%	29,5%	19,5%	22,1
Suiza	59,1%	28,2%	51,1%	96,1
Noruega	100,0%	29,4%	123,7%	147,6
Turquía	100,0%	0,0%	63,9%	55,2
India	97,1%	1,6%	124,9%	51,0
Japón	99,5%	31,0%	11,7%	12,6
Nueva Zelanda	100,0%	50,6%	8,7%	7,9

Fuente: Elaboración propia extraído de los cuadros III.3 del estudio de la OCDE (1999).

Además de la cuestión reseñada sobre la presencia de aranceles no son *ad valorem* entre las estructuras arancelarias de los países, otro de los problemas era la existencia de aranceles demasiado altos, es decir las *crestas arancelarias*.

En la mayoría de los países de la muestra del estudio de la OCDE, la porción de productos agrícolas con aranceles consolidados superiores al 15 % era superior al 10 %. De hecho, siete de los 28 países de la muestra mantenían incluso más del 95 % de los productos agrícolas con aranceles con tasas superiores al 15 %, siendo que la UE era el miembro con más de un tercio de sus productos con tasas arancelarias superiores al 15 %, seguida de Japón con 16,5 %. Además, las crestas arancelarias de aranceles superiores al 100 % eran un fenómeno común entre países como Bangladesh, India, Túnez y Noruega donde un 40 % de los productos agrícolas importados tenían aranceles superiores al 100 %. Y entre los productos más afectados con estas crestas arancelarias estaban la carne, las harinas, el azúcar, así como también muchos de los aranceles surgidos del proceso de arancelización se encontraban entre las *crestas* arancelarias más altas. El siguiente cuadro ilustra esta situación.

Cuadro 3. El fenómeno de las «crestas arancelarias» en las estructuras arancelarias de 12 miembros del Sistema Multilateral del Comercio Agrícola (porcentaje de productos con aranceles superiores al 15 % y al 100 %)

Países	Porción de productos con aranceles superiores al 15 %	Porción de productos con aranceles superiores al 100 %
EE.UU	2,6 %	0,0 %
Argentina	97,3 %	0,0 %
Brasil	96,4 %	0,0 %
Unión Europea (UE-15)	33,9 %	0,9 %
Noruega	66,1 %	44,2 %
Suiza	16,5 %	6,9 %
Turquía	86,7 %	16,8 %
Bangladesh	n/d	64,0 %
India	99,4 %	44,7 %
Japón	12,6 %	17,5 %
Corea	74,1 %	10,1 %
Túnez	100,0 %	50,3 %

Fuente: Elaboración propia extraído de los cuadros III.3 del estudio de la OCDE (1999).

Los fenómenos de la alta dispersión arancelaria y de las crestas arancelarias están fuertemente vinculados a otro problema: la progresividad arancelaria, uno de los aspectos de las estructuras arancelarias que constituyen una preocupación central para los países en desarrollo. Este fenómeno de la progresividad arancelaria está ligado a la existencia de aranceles consolidados superiores para los productos procesados que para los productos no procesados (materias primas). La evidencia empírica de los estudios realizados por la OCDE y otras organizaciones

internacionales sobre este fenómeno, ha mostrado que la mayoría de las trece cadenas de procesamiento agrícolas consideradas, estaban afectadas por este fenómeno. Más aun, el estudio realizado por la OCDE en 1999, se ponía en evidencia que entre estas cadenas, la cadena de procesamiento a partir del cacao, exhibía los mayores índices de progresividad arancelaria en el 75 % de los países considerados en la muestra. Entre los países del G-4, las cadenas productivas del café, algodón y soja experimentaban significativos índices de progresividad arancelaria. Y entre los países de Europa Central y Oriental considerados, el fenómeno de la progresividad arancelaria afectaba fuertemente a la cadena productiva del tabaco. En cambio, los productos de las cadenas productivas del azúcar por ejemplo, sufrían el fenómeno contrario, como consecuencia de los elevados aranceles a la importación de caña de azúcar y otras materias primas.

Otra cuestión de interés para considerar en este análisis sobre el Sistema Multilateral del Comercio Agrícola, en materia de acceso a mercados, tiene que ver con los niveles arancelarios realmente aplicados. La evidencia marcaba que en la mayoría de los países industrializados, la brecha entre aranceles consolidados y aranceles aplicados, en el sector agrícola no era un fenómeno demasiado importante, mientras que entre los países en desarrollo la situación era opuesta. El cuadro 4 ilustra esta situación.

Cuadro 4. Aranceles promedio aplicables y aranceles promedio consolidados (Porcentaje)

Países		Niveles consolidados	Niveles NMF aplicados
Desarrollados	Australia	3,3	1,2
	EE.UU	8,2	10,7
	Japón	25,3	26,3
En desarrollo	Bangladesh	188,3	25,1
	Bolivia	40,0	10,0
	Egipto	84,1	64,9
	Perú	31,1	17,8
	Singapur	9,6	0,0
	Uruguay	35,2	13,3
	Tailandia	32,0	32,1

Fuente: Elaboración propia extraído de los cuadros III.5 del estudio de la OCDE (1999).

*La primera contrapartida a la arancelización:
los compromisos de acceso actual para el sector agrícola*

Además, como contraparte del compromiso de arancelización, el Acuerdo sobre la Agricultura exigió el compromiso de los miembros del sistema, que mantuvieran, para los productos agrícolas objeto de arancelización, las oportunidades de acceso actual para las importaciones, vigentes en el período 1986-1988 considerado como de base. Asimismo, en los casos en que dicho acceso hubiese sido inferior al 5 % del consumo interno del producto en cuestión, durante el período

de base, debía ofrecerse una oportunidad de acceso mínimo «adicional» sobre la base del principio de la nación más favorecida. Con ello, se buscaba que para 1995, quedaran garantizadas que las oportunidades de acceso mínimo y acceso actual combinadas representaran al menos el 3 % del consumo interno correspondiente al período de base y que estas oportunidades se ampliaran progresivamente hasta alcanzar en el año 2000, el 5 % del consumo interno en los países desarrollados y en el año 2004, para el caso de los países en desarrollo.

El acuerdo establece que estas oportunidades de acceso se aplicaban generalmente bajo la forma de «contingentes arancelarios». De este modo, existían dos tipos de contingentes arancelarios. El primer tipo era aquel que garantizaba las oportunidades de acceso mínimo en aquellas situaciones en las que en el período de base, no hubiesen existido importaciones significativas. En este caso, se exigía que el arancel aplicable al interior del contingente fuese bajo o mínimo, es decir bajo en términos absolutos o al menos inferior al arancel normal aplicado a cualquier importación fuera del contingente.

El segundo tipo de contingentes arancelarios eran aquellos establecidos para mantener las oportunidades de acceso vigentes en el período de base, para aquellas situaciones en las que el proceso de arancelización hubiese conducido a un deterioro de las condiciones de acceso a los mercados. Para estos casos, los aranceles intracuotas debían ser los equivalentes para mantener constantes las cantidades importadas durante el período de base.

Los niveles de los contingentes arancelarios, así como los tipos arancelarios aplicables y cualquier otra condicionante relacionada con estos contingentes quedaban establecidas en las Listas Nacionales de los compromisos asumidos por cada miembro de la OMC al suscribir o adherir a sus acuerdos fundacionales. De este modo, para el año 2000, 37 miembros tenían contingentes arancelarios consignados en sus listas y en total existían 1371 contingentes distintos.

Un análisis más detallado del impacto económico de estos contingentes arancelarios revela que luego de la Ronda Uruguay con el proceso de arancelización, este fenómeno de la contingenciación arancelaria se convirtió en un fenómeno crecientemente importante para el comercio mundial. Además, a diferencia de los aranceles, la restricción al comercio que supone un contingente arancelario depende tanto de factores económicos como burocráticos. Por un lado, la existencia de un contingente de este tipo, supone la aplicación de aranceles a dos niveles. Puesto que por un lado, y durante un período, se aplica un arancel inferior, para un determinado volumen de importaciones que se hagan dentro del contingente y por otro lado, para todas las importaciones subsiguientes que se hagan por fuera de la cuota, se les aplica un arancel superior. Las diferencias entre los dos niveles arancelarios pueden ser sustanciales. Por ejemplo, para los países de la OCDE, los niveles arancelarios intracuota en el sector agrícola son en promedio del 36 % mientras que los extracuota son del 120 %. Y para los países que no son miembros de la OCDE, los niveles arancelarios intracuota, son en promedio 59 %.

Así desde una perspectiva técnica, un contingente arancelario no es una típica restricción cuantitativa de las importaciones, en la medida que estas importaciones pueden continuar más allá de los límites establecidos por la cuota, simplemente pagando un arancel. Pues las importaciones pueden superar el volumen intracontingente cuando la diferencia entre el precio doméstico y el precio internacional es superior al arancel extracuota aplicable. Desde el punto de vista de sus efectos, un contingente arancelario restringe el comercio al elevar el precio de los bienes importados. Sin embargo, el impacto económico preciso de un contingente arancelario depende de los precios mundiales, del exceso doméstico de demanda, del tamaño del contingente y de la brecha entre los aranceles. La renta obtenida por el cobro de los aranceles intracuota puede ser cobrada por los productores domésticos, los importadores o el gobierno. La distribución de este ingreso depende del sistema de administración del contingente. La regulación de los sistemas de administración de los contingentes arancelarios está establecida en el artículo XIII del GATT.

Dada la importancia que tiene el sistema de administración de estos contingentes arancelarios, tanto en lo que implica para la distribución del ingreso arancelario proveniente del pago de los aranceles intracontingente y como para la plena satisfacción de las cantidades establecidas en estos contingentes, resulta conveniente realizar algunas aclaraciones sobre los mismos. Si bien existen numerosos métodos de administración de estos contingentes admitidos por el artículo XIII del GATT, ¿cómo juzgar si el método seleccionado es un buen método de administración? Para ello, se pueden establecer dos criterios: la no discriminación en la distribución del ingreso arancelario y el grado de cumplimiento (satisfacción) de la cuota. Pues se considera un buen método de administración aquel que distorsiona mínimamente asegurando que la cuota sea alcanzada y que los proveedores más eficientes tengan acceso al contingente.

Autores como Skully (1999), reconocen y clasifican seis posibles métodos de administración de los contingentes arancelarios. El mencionado autor agrupa estos seis métodos en tres grandes grupos según el grado de intervención del mercado en la asignación del contingente. En el primer grupo, en el que se asegura que es el mercado el que asigna el contingente arancelario, se encuentra el sistema de la subasta. En el segundo, que supone una intervención relativa del mercado en la asignación del contingente a los importadores y por lo tanto, implica un grado de distorsión mayor, encontramos el sistema de otorgamiento de licencias a demanda, el que importa es el primero que llega con la mercadería al territorio nacional («el primero que llega con la mercadería, es el primero en ser servido»), y el método histórico. Dentro del tercer grupo, en donde existe una asignación discrecional del gobierno, están el de venta de las licencias por el gobierno o por un grupo de productores.

De los seis métodos de administración de los contingentes, el sistema de la subasta es el más eficiente por asegurar una mínima distorsión. Dentro de este existen diferentes formas de administrar una subasta. Una de ellas maximiza la

eficiencia al permitir que los consumidores realicen ofertas de precios a pagar para importar. El precio alcanzado es el más alto ofrecido, y se encuentra entre el precio doméstico y el precio mundial más el arancel. De este modo, los proveedores son seleccionados sin discriminación y son emparejados con los consumidores de modo de asegurar la satisfacción del contingente. Sin embargo, este mecanismo pese a ser eficiente presenta algunas debilidades que tienen que ver con que los costos de transacción deben ser bajos para permitir asegurar que el riesgo de no satisfacer la cuota sea mínimo y con la carencia de suficientes proveedores que hace que la subasta pueda no ser efectiva. Además, como reduce al mínimo la intervención gubernamental es un sistema poco utilizado.

Entre los métodos del segundo grupo, el de otorgamiento de licencias a demanda presenta debilidades que conducen a que la cuota no pueda ser totalmente satisfecha y a la discriminación en la distribución del ingreso arancelario. Estas debilidades pueden provenir del hecho de que estos programas de licencias pueden requerir que los productores realicen predicciones sobre las cantidades importadas al solicitar la licencia. Del mismo modo, estas flaquezas pueden conducir a que los importadores sobrestimen sus niveles de importación a fin de asegurar el no tener que pagar el arancel extracuota si producen en exceso. Otras veces, las debilidades pueden estar ligadas a problemas en la distribución de las licencias entre los importadores demandantes de licencias. Sin embargo, este sistema puede hacer que las licencias se distribuyan no entre los proveedores más eficientes.

El segundo método del segundo grupo también representa un mayor riesgo de distorsión del mercado, en la medida que presenta problemas inherentes a inseguridades y dificultades asociadas a que cuando la mercadería llega a la frontera, el importador no sabe exactamente cuando la cuota ya ha sido alcanzada y si debe pagar el arancel intracuota o el arancel extracuota. Para evitar esto, los importadores tienden a anticipar sus embarques, causando problemas de congestión en determinada época del año y volatilidad en los precios. Además, este sistema tampoco asegura que los proveedores más eficientes sean los que cubren toda la cuota. El método de la asignación histórica implica también elevados grados de distorsión, porque no se encuentra influenciado por las condiciones del mercado.

Los métodos del tercer grupo incrementan los riesgos de discriminación entre uno o varios importadores que se beneficien del otorgamiento de las licencias.

La OMC a través de su secretaría, define diez métodos de administración de contingentes arancelarios. Los sistemas notificados por los países miembro pueden ser categorizados en cada uno de estos diez métodos de administración de acuerdo a cinco condiciones: requerimientos de compras domésticas, límites a las particiones de las cuotas; certificados de exportación; desempeño comercial pasado del importador; ninguna condición adicional.

Cuadro Resumen 2: Categorización de los métodos de administración de contingentes arancelarios

Código	Descripción
Aranceles aplicados	No existe asignación de las cuotas entre los importadores. Las importaciones de los productos están autorizadas a entrar en los territorios nacionales en cantidades ilimitadas a las tasas arancelarias intracuenta o inferiores a ella.
Por orden de llegada («el primero que llega, es el primero en importar»)	No existe asignación de las cuotas entre los importadores. Los productos importados entran en el territorio aplicándoseles el arancel intracuenta hasta que el límite establecido por el contingente es alcanzado. Más allá de ese límite, automáticamente se aplican los aranceles superiores. El ingreso físico de las mercaderías determina el orden y por lo tanto, el arancel aplicable.
Licencias a demanda	La cuota es fraccionada y asignada entre los importadores que hayan solicitado las licencias, teniendo en cuenta las cantidades demandadas y frecuentemente con anterioridad al inicio del período durante el cual la importación física tiene lugar.
Subasta	La cuota es fraccionada y cada parte es asignada a los importadores, sobre la base de un sistema de subasta al mejor postor.
Importadores históricos	La cuota es fraccionada y asignada a los importadores teniendo en cuenta los volúmenes y valores de sus importaciones pasadas del producto en cuestión.
Importaciones realizadas por una entidad estatal comercializadora	La cuota es asignada en forma íntegra a una entidad estatal comercializadora que realiza la importación o tiene control directo sobre los intermediarios que importan el producto considerado.
Grupos o asociaciones de productores	La cuota es asignada íntegramente a un grupo o asociación de productores que realizan directamente la importación o tiene control directo sobre los intermediarios que la realizan.
Otros	Métodos que claramente no caen dentro de ninguna de las categorías anteriores
Métodos combinados de asignación	El sistema de administración del contingente involucra una combinación de los anteriores, sin que ninguno de ellos predomine.
Sin especificar	Contingentes arancelarios en los cuales ningún método de administración ha sido notificado.
Fuente: Secretaría de la OMC (G/AG/NG/S/8).	

Para el año 2000, la evidencia empírica acerca de la distribución de los contingentes arancelarios entre los países miembro y grupos de productos refleja la incidencia de la arancelización. Esta evidencia queda plasmada en el cuadro 4. En él se observa que, de hecho, más del 80% de los contingentes arancelarios quedaban concentrados en cinco de los doce grupos de productos considerados, siendo que más de un 25% de los contingentes arancelarios se aplicaban a las importaciones de frutas y vegetales y los otros grupos más afectados por este tipo de restricciones cuantitativas eran la carne, los cereales y la soja. Además, haciendo un análisis de la distribución por países de estos contingentes, solo seis miembros del sistema tenían la mayor incidencia de este tipo de restricciones cuantitativas, siendo que estos miembros se encontraban en Europa, con Noruega colocado

en el primer lugar con 232 contingentes arancelarios, seguidos por Polonia con 109,¹⁵ Islandia con noventa, la UE con 87, Bulgaria y Hungría con 73 y setenta respectivamente.¹⁶ Fuera de Europa, países como Corea (con 67 contingentes), Colombia (67), Venezuela (61), EE.UU (54) y Sudáfrica (53) también hacían uso de este tipo de restricciones.

Cuadro 5: Contingentes arancelarios: distribución por países y por tipo de productos (cantidad)

Miembro	Tipo de producto										
	Cereales	Oleaginosos	Azúcar	Carne	Huevos	Bebidas	Frutas y legumbres	Tabaco	Fibras	Café	Total
Barbados	1	1	1	4	1	1	25				36
Brasil	1						1				2
Bulgaria	6	2	4	26		5	15	2		7	73
Canadá	4	1		4	1						21
Colombia	13	20	4	17			4		2		67
Costa Rica	3	1		6	1		1	1	1		27
República Checa	2	5	1	5		4	2				24
Ecuador	6	2	3	2							14
UE-15	15	3	28	3	1	25					87
Guatemala	6	7	1	3			3	1			22
Hungría	7	4	2	8	1	4	33	1		6	70
Islandia	17	22	3	13	1	1	18				90
Corea	15	5	2	7	1	1	20		2	4	67
México	3	1	2				2			2	11
Noruega	37	2	2	32	3	1	116			3	232
Polonia	12	4	2	14	3	5	37	1	3	11	109
Sudáfrica	11	8	3	5	1	1	12	1	1	4	53
Suiza	3		2	6	3	3	9				28
EE.UU.	1	2	6	1			5	1	7	7	54
Venezuela	19	19	3	10			1			1	61
Todos los miembros	217	124	51	247	21	35	355	13	18	56	1371

Fuente: Elaboración propia en base a cuadro III.3 (OMC, 1998).

Un estudio realizado por la OMC en 1999, mostró que entre 1995 y 1998, la tasa promedio de cumplimiento de estos contingentes osciló entre un 66 % en 1995 y un 62 % en 1998. Sin embargo, realizando un estudio más detallado

¹⁵ Antes de su adhesión a la UE.

¹⁶ Antes de su adhesión a la UE.

del grado de satisfacción de los contingentes arancelarios por grupos de productos, se observa que en el período 1995-1998, los contingentes arancelarios aplicados a los grupos de producto de las cadenas de los huevos y de las fibras agrícolas, los niveles de satisfacción de estos contingentes fueron considerablemente inferiores a los niveles promedios mientras que en otros grupos como los asociados al tabaco, el azúcar, las frutas y vegetales, estos niveles eran notoriamente superiores a la media. Del mismo modo, que el análisis a nivel país, mostraron que entre los países con más de 20 contingentes arancelarios, Suiza era el país con mayor grado de satisfacción de los contingentes arancelarios a lo largo del período 1995-1998 (90%), mientras que otros experimentaban niveles de satisfacción inferiores al 50%. Para explicar este comportamiento tan dispar, se debe señalar que varias son las razones por las cuales un contingente arancelario puede no ser totalmente satisfecho (cubierto). Una razón puede ser que el arancel intracontingente puede ser demasiado elevado. Otra razón está ligada a la complejidad del sistema de administración del contingente. Una tercera razón son los cambios en las condiciones económicas.

Este mismo estudio ha demostrado que entre 1995-2000, el método de administración más utilizado por los países es el de otorgamiento de licencias a demanda. Un tercio de los contingentes arancelarios implementados se encuentran administrados con este sistema. El segundo sistema más utilizado es el sistema al que nos referimos como «el primero que llega, el primero que realiza la importación», por ser un método simple desde el punto de vista de los importadores pero que requiere de autoridades aduaneras adecuadamente bien equipadas y preparadas.

El tercer elemento que caracteriza los compromisos en materia de acceso a mercado, está definido en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura que prohíbe la aplicación de medidas no arancelarias en el sector agrícola. Entre estas medidas están las restricciones cuantitativas a las importaciones, los gravámenes variables a la importación, los precios mínimos de importación, los regímenes de licencias discrecionales de importación, los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones, y las medidas no arancelarias mantenidas mediante empresas comerciales del Estado. También quedan prohibidas todas aquellas medidas similares aplicadas en frontera que no sean «derechos de aduana normales», es decir aranceles.

Sin embargo, no están prohibidas aquellas restricciones no arancelarias de las importaciones que sean compatibles con las disposiciones del GATT y de los otros acuerdos de la OMC y que se apliquen a todos los productos objetos de comercio (industriales o agropecuarios). De este modo, están permitidas las medidas mantenidas en virtud de disposiciones en materia de balanza de pagos (artículos XII y XVIII del GATT), otras generales sobre salvaguardias (artículo XIX del GATT y Acuerdo de la OMC conexo), excepciones especiales (artículo XX del GATT) y las establecidas en el marco de los acuerdos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

Además, en virtud de la cláusula de «trato especial», contenida en el Anexo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura se permitía que cuatro países y para productos específicos, pudiesen con sujeción a ciertas condiciones aplicar medidas no arancelarias en frontera, de un modo temporal, durante el período de reducción de los aranceles. Una de las condiciones era la de ofrecer a los productos en cuestión, oportunidades de acceso al mercado importador, bajo la forma de contingentes de importaciones, en progresiva ampliación. Los cuatro países y productos amparados bajo esta cláusula, eran Japón,¹⁷ Corea y Filipinas (arroz) e Israel (queso y carne ovina).

*La segunda contrapartida a la arancelización:
el mecanismo de la cláusula de salvaguardia especial para la agricultura*

El último elemento que caracteriza los compromisos en materia de acceso a mercados, es la segunda contraparte del proceso de arancelización. Este elemento está asociado al derecho de los miembros de invocar para algunos de los productos objeto de la arancelización, las disposiciones del mecanismo de la Cláusula de Salvaguardia Especial para la Agricultura (artículo 5), siempre que en su lista de compromisos nacionales, el miembro haya hecho una reserva al respecto para el o los productos especificados. En la práctica, 38 países se han reservado el derecho a hacer uso de este mecanismo, con respecto a una cantidad limitada de productos.

Este mecanismo permite la imposición de un derecho adicional durante el período de un año, cuando se produzca un incremento especificado de las importaciones del producto en cuestión (criterio «volumen de activación»). También habilita la aplicación de un gravamen adicional sobre la base de cada envío, cuando se produzca una caída del precio de importación por debajo de un precio de referencia especificado para cada envío (criterio «precio de activación»).

La excepción a este mecanismo es que estos derechos adicionales no pueden aplicarse en caso de que las importaciones del producto en cuestión se realicen en el marco de contingentes arancelarios.

A diferencia de las salvaguardias establecidas en el marco del artículo XIX del GATT, el mecanismo de salvaguardias aplicable en el sector agrícola, no tiene que ser el resultado de una investigación provocada por una reclamación ante un perjuicio sufrido. El siguiente cuadro muestra que Polonia era el país con mayor número de productos reservados para acogerse eventualmente a este mecanismo. Y entre 1995 y 1999, solo ocho países —todos ellos países desarrollados— habían recurrido a este Mecanismo de Salvaguardias Especiales (MSE).

17 A partir del 1.º de abril de 1999 Japón dejó de verse amparado bajo esta cláusula de trato especial.

**Cuadro 6. Alcance del MSE para la Agricultura
(porcentaje de las líneas arancelarias reservadas
para acogerse a este sistema) (*)**

Miembro	Porcentaje de las líneas arancelarias reservadas para acogerse a este sistema
Australia	2,0
Canadá	10,0
Colombia	27,0
Costa Rica	13,0
República Checa	13,0
Ecuador	0,5
El Salvador	10,0
UE-15	31,0
Hungría	60,0
Islandia	40,0
Indonesia	1,0
Japón	12,0
Corea	8,0
Malasia	5,0
México	29,0
Namibia	39,0
Noruega	49,0
Filipinas	13,0
Polonia	66,0
Rumania	7,0
Eslovaquia	13,0
Sudáfrica	39,0
Swazilandia	39,0
Suiza	59,0
Tailandia	11,0
Túnez	4,0
EE.UU	9,0
Uruguay	0,5
Venezuela	31,0

(*)La información contenida en el cuadro se basa en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Por lo que solo refleja a algunos países.
Fuente: Secretaría de la OMC (G/AG/NG/S/9)

La ayuda interna

En este aspecto, también las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura supusieron un cambio conceptual mayor en lo referente al trato que se le daba a los programas de ayuda interna a favor de los productores agrícolas en el marco del GATT (1947). Este cambio fundamental suponía la voluntad de someter a disciplinas estrictas la ayuda interna y progresivamente reducirla, pero dejando un amplio margen a los gobiernos para que estos diseñen sus políticas agrícolas teniendo en cuenta no solo las coyunturas específicas de cada país sino también de cada sector agrícola. Por este motivo, el contenido de las mencionadas disposiciones buscaba contribuir a que las medidas y programas de ayuda interna no menoscabasen los compromisos específicos asumidos en materia tanto de acceso a mercados como de competencia de las exportaciones.

De este modo, las disposiciones contenidas en el Acuerdo sobre la Agricultura regulan toda la ayuda interna a favor de los productores agrícolas. La principal consideración conceptual es que deja en evidencia la existencia de dos categorías de ayuda interna. Por un lado, está la ayuda que no distorsiona directamente el comercio o que tiene un efecto de grado mínimo sobre el comercio —las frecuentemente conocidas como las ayudas del «compartimiento verde». Por otro, están las ayudas que distorsionan el comercio —frecuentemente denominadas como las ayudas del «compartimiento ámbar».

El compromiso de reducción de las ayudas internas: las excepciones

Además, el valor monetario global de estas últimas ayudas queda sujeto a compromisos de reducción especificados en las listas nacionales de cada miembro de la OMC.

Con respecto a las ayudas del «compartimiento verde», el acuerdo a través de su Anexo 2, establece una serie de criterios generales y relativos a medidas específicas a las que deben ajustarse los programas de ayuda para ser incluidas dentro de este compartimiento. Estos criterios generales deben asegurar que las medidas incluidas en este compartimiento no tengan efectos de distorsión ni en el comercio, ni en la producción o si los tienen, estos efectos son mínimos. En este sentido, se refieren a que la ayuda se preste por medio de un programa de gobierno, financiado con fondos públicos que no impliquen transferencias por parte de los consumidores y a que la ayuda no tiene el efecto de sostener los precios de los productores.

Asimismo, establece que estas medidas están eximidas de compromisos de reducción, sino que además pueden incrementarse sin límite financiero alguno.

Si bien este compartimiento se aplica a todos los países, sin tener en cuenta su nivel de desarrollo, los países en desarrollo se benefician de un trato especial en lo que respecta a los programas de constitución de existencias públicas con fines de garantizar la seguridad alimenticia y de establecimiento de precios subvencionados de los productos alimenticios destinados a los sectores más pobres de la población urbana y rural.

El «compartimiento verde» comprende dos principales categorías de medidas: los programas gubernamentales de servicio y los pagos directos a los productores que no se encuentren asociados a decisiones de producción.

La primera de estas categorías comprende los programas gubernamentales de servicios generales; los programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria y programas de ayuda alimentaria interna a poblaciones carenciadas, siempre que la medida cumpla con los requisitos generales y específicos, establecidos en el Anexo 2 del acuerdo. Asimismo, comprende los programas de investigación agrícola en materia ambiental; programas para la investigación y el desarrollo de productos específicos; programas de lucha contra plagas y enfermedades tanto generales como específicos para algún producto; servicios de formación, capacitación y adiestramiento agrícola; servicios de divulgación y asesoramiento, servicios de inspección generales o específicos para un producto determinado, con fines de sanidad, seguridad, clasificación o normalización; servicios de comercialización y promoción; servicios de infraestructura, con inclusión de suministro de electricidad, carreteras y otros medios de transporte, instalaciones portuarias y de mercado, abastecimiento de agua. De este modo, bajo este acápite de programas gubernamentales de servicios, se incluyeron todas las medidas y programas de gobierno que ya eran habituales en los países miembro.

La segunda categoría incluye el uso de pagos directos a los productores que no estén asociados con decisiones sobre producción ni respecto al tipo de producción, ni respecto al volumen producido —es decir lo que se llama «ayuda desconectada». De ese modo quedan excluidos los pagos directos, cuya cuantía tengan influencia directa sobre la producción, los precios y la asignación de factores productivos en cualquier año posterior al período de base considerado. Además, para hacerse los pagos directos realizados por los gobiernos a los productores, no debe exigirse ningún nivel de producción. De este modo, dentro de esta categoría se incluyen las ayudas desconectadas a los ingresos, los pagos en el marco de los programas de seguros de ingresos de los productores, o en el marco de programas de socorro en caso de catástrofes y desastres naturales, o en el de programas de asistencia para el reajuste estructural, o en el de programas ambientales o en el de programas de desarrollo regional.

Además, de los programas comprendidos en el compartimiento «verde», otras tres categorías de ayuda interna están exentas del compromiso de reducción de las ayudas contenidas en la caja «ámbar». Se trata de los programas de ayuda al desarrollo de los países en desarrollo, por un lado y de determinados pagos directos hechos en el marco de programas de limitación a la producción, por otro y por último, los niveles *de minimis* de ayuda interna distorsionante del comercio.

Analizando estos diferentes tipos de medidas que sí están exentas del compromiso de reducción, se encuentran los programas de ayuda al desarrollo de los países en desarrollo. Entre estos, se encuentran las medidas de asistencia, directa o indirecta, destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural, que forman

parte integral de los programas de desarrollo nacional de estos países. Entre estas medidas están las subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura en los países en desarrollo, las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos de estos países, y la ayuda interna dada a los productores de los países en desarrollo para estimular la diversificación con objeto de abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos.

En la segunda categoría de exenciones, se encuentran lo que en la jerga técnica se conoce bajo el nombre de las ayudas del «compartimiento azul», es decir los pagos directos en el marco de programas de limitación de la producción. Pero esta situación está sujeta a condiciones, tales pagos deben basarse en superficie y rendimientos fijos o en cabezas de ganado en una cantidad fija. O si se realizan con relación al 85 % o menos del nivel de producción en un período de base definido. Una definición más precisa de estas medidas es que las mismas pueden considerarse parcialmente desconectadas porque es necesario que haya producción para recibir dichos pagos, pero los mismos no están relacionados directamente con la cantidad existente de producción.

En cambio, en el tercer grupo de excepciones se encuentran todas aquellas ayudas internas a favor de los productores que no se ajustan a las exenciones anteriores y que por regla general están sujetas a compromisos de reducción pero con arreglo al acuerdo, no existe obligación de reducirlas si, en cualquier año, el valor global de la ayuda otorgada a productos específicos, no excede el 5 % del valor de la producción nacional de dicho producto o si la ayuda no se refiere a productos específicos, la misma tampoco excede el 5 % del valor de la producción agrícola total. Este porcentaje umbral *de mínimis* se aplica a los países desarrollados puesto que para los países en desarrollo, el acuerdo establece un porcentaje del 10 % del valor de la producción, tanto cuando se trata de una ayuda específica como cuando se trata de ayuda global. De este modo, en esta categoría entran las políticas y medidas de sostenimiento de precios, las subvenciones directas a la producción, las subvenciones a los insumos.

Las ayudas bajo compromiso de reducción: el compartimiento o caja ámbar

Fuera de estas cuatro excepciones, todas las otras formas de ayudas internas, comprenden lo que comúnmente en el sistema se llama «compartimiento ámbar» y quedaban sujetas a compromisos de reducción, que se expresaban en términos de una Medida Global de Ayuda Total (MGA total), que abarcaba toda la ayuda otorgada a productos específicos y aquella no referida a ningún producto específico. De este modo, 28 miembros que otorgaban ayuda interna no exenta de reducción durante el período base (1986-1988), establecieron sus MGA totales y sus compromisos de reducirla en sus respectivas Listas Nacionales. Estos compromisos de reducción se referían a un recorte del 20 % de la MGA total a lo largo de seis años, en el caso de los países desarrollados y del 13 % de la misma, en diez años en el caso de los países en desarrollo. Además, a este compromiso de reducción se

sumaba un segundo compromiso de que en cualquier año, la MGA total corriente no podía ser superior al nivel máximo de la MGA total especificada en la respectiva lista nacional para ese año, es decir la MGA total consolidada. Se prevé también que cuando un miembro no había consignado compromisos de reducción de cualquier ayuda no incluida entre las cuatro excepciones debían mantener dicho nivel de ayuda dentro de los niveles *de minimis*, establecidos para las ayudas otorgadas a productos específicos y las no referidas a producto alguno.

Entre las medidas de ayuda interna incluidas en el compartimiento ámbar, la de desarrollo más generalizado entre los países miembro es la de sostenimiento de los precios. Este sostenimiento puede ser el resultado del establecimiento de precios administrados (que suponen transferencias de los consumidores) o del de determinados pagos directos por parte de las autoridades gubernamentales. Pero también están otros pagos directos y subvenciones a la producción o insumos (como los abonos), que no se encuentran exentos del compromiso de reducción.

La Cláusula de Paz

Otro elemento importante en el nuevo orden internacional del comercio mundial agrícola previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura tiene que ver con la denominada cláusula de paz o de «debida moderación». La misma prevé que las medidas de ayuda interna del compartimiento verde no podrían ser objeto de imposición de derechos compensatorios o de otras medidas aplicables a las subvenciones, al amparo de lo establecido en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas compensatorias de la OMC, ni de adopción de medidas basadas en la anulación de las concesiones arancelarias resultantes del GATT. En cambio, las demás medidas de ayuda interna aún cuando pueden ser objeto de imposición de derechos compensatorios, los miembros del Sistema deben mostrar la debida moderación al iniciar investigaciones por exportaciones subvencionadas. Esta cláusula de paz debía estar vigente por un plazo de 9 años, es decir hasta el año 2004.

Para el año 2000, la evidencia empírica mostró que solo treinta países miembro tenían compromisos de reducción de sus niveles de MGA total. Así como también dejó en evidencia que para estos países, en el período 1995-1998 los niveles de MGA total consolidados para cada año, no fueron demasiado limitantes en la mayoría de los casos, al ser más elevados que los niveles de MGA total corriente. Además, demostraba una transformación de la composición de la ayuda interna, en la medida que para muchos países se ha incrementado las ayudas que integran el compartimiento «verde», como consecuencia de poseer compromisos demasiado restrictivos en materia de MGA total. De este modo, las restricciones en materia de ayuda interna han contribuido a una redistribución de los programas de ayuda, hacia medidas menos distorsionantes del comercio. Asimismo, como los compromisos de reducción de la MGA total se aplican sobre una base sectorial, los gobiernos tuvieron una mayor flexibilidad para incrementar sus ayudas a productos específicos, pero siempre respetando sus compromisos de reducción total de la MGA. Una evaluación primaria de las notificaciones

de los miembros demostró que algunos de ellos incrementaron las ayudas para algunos productos específicos, reduciendo las de otros. Aun cuando la cantidad de productos que se vieron beneficiados por estos incrementos en los montos de ayuda era limitada.

Las políticas de competencia de las exportaciones

En este sentido, el Acuerdo sobre la Agricultura hace solo referencia a las subvenciones a la exportación. Esto revela que la proliferación de las subvenciones a la exportación que se había dado en los años setenta y ochenta hacía que esta problemática se constituyese en un tema de preocupación central de los integrantes del sistema multilateral de comercio a atender en la Ronda Uruguay. Esta proliferación de subvenciones a la exportación en el sector agrícola, se debía a que mientras en el sector de bienes industriales, la utilización de subvenciones a la exportación estaba prohibida, en el caso de los bienes agrícolas no, solo estaba sujeta a determinadas disciplinas (artículo XVI del GATT). Esto ponía en evidencia la situación diferencial entre los productos comercializados a nivel internacional.

Como un medio de cambiar esta situación de tratamiento diferencial entre los productos comercializados internacionalmente, el acuerdo define en primera instancia qué se entiende por «subvención a la exportación». De este modo, se reconoce como subvención a la exportación «toda subvención supeditada a la actuación exportadora, con inclusión de las enumeradas en el artículo 9 del mismo». De este modo, el párrafo 1 del mencionado artículo presenta una lista que comprende la mayoría de las prácticas utilizadas por los países, con cierta frecuencia. Estas son:

- las subvenciones directas a las exportaciones supeditadas a la actuación exportadora;
- las ventas de existencias no comerciales de productos agropecuarios para la exportación a un precio inferior al precio doméstico de mercado, vigente;
- las subvenciones financiadas por los productores como los programas gubernamentales que imponen gravámenes a toda la producción, que generan ingresos que son posteriormente utilizados para subvencionar la exportación de una parte de la producción;
- medidas de reducción de costos como las otorgadas para reducir los costos de comercialización de mercaderías de exportación y los de transporte;
- las subvenciones a los transportes internos aplicables solo para las exportaciones, como es el caso del transporte de un producto desde el productor a un puerto, o punto de salida internacional; y
- las subvenciones a los insumos o a productos agropecuarios utilizados en la elaboración de otros productos alimenticios.

Además, el Acuerdo sobre la Agricultura reserva el derecho a aplicar subvenciones a la exportación en el sector agrícola a cuatro posibles situaciones:

1. subvenciones a la exportación, enumeradas en el párrafo 1 del artículo 9, sujetas a compromisos de reducción por productos específicos, dentro de los límites establecidos en las respectivas Listas Nacionales que presentaron los países miembro tanto en materia anual durante el período de implementación del acuerdo como en materia final, al terminar el mencionado período de implementación;
2. cualquier valor que sobrepase los límites especificados en las Listas Nacionales para las erogaciones presupuestarias destinadas a las exportaciones o para el volumen de las exportaciones subvencionadas y pueda justificarse en virtud de la disposición de «flexibilidad regresiva» del párrafo 2b del artículo 9 del acuerdo;
3. las subvenciones compatibles con las disposiciones del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo (párrafo 4 del artículo 9). Especialmente las referidas a reducciones de costos de marketing y flexibilidades en materia de transporte; y
4. toda subvención más allá de las sujetas a compromisos de reducción, siempre que se encuentren de conformidad con las disciplinas antielusivas establecidas en el artículo 10.

Fuera de estas cuatro situaciones, quedaba prohibida la utilización de subvenciones a la exportación de productos agropecuarios (párrafo 3 del artículo 3 y artículos 8 y 10).

Los compromisos de reducción previstos para los seis tipos de subvenciones nombrados en el párrafo 1 del artículo 9, pueden ser expresados tanto en reducciones en el volumen de las exportaciones subvencionadas realizadas en el período base de 1986-1990 como en recortes en los desembolsos presupuestarios realizados para subvencionar durante el mismo período base.

A los efectos de permitir que los países miembro presentaran en sus Listas Nacionales sus compromisos de reducción de las subvenciones a las exportaciones, tanto en materia de valores de las subvenciones como de erogaciones presupuestales realizadas por concepto de subvenciones para cada producto o grupo de productos específicos, estos fueron divididos en 23 categorías¹⁸ además de la de «productos incorporados». En estas listas nacionales no solo se encuentran los compromisos anuales de reducción sino además los niveles máximos anuales especificados tanto en cuanto a volumen de las subvenciones como en materia de desembolsos presupuestales. Si bien estos límites suponen trabas que no deben ser superadas, existe una cierta flexibilidad, denominada «flexibilidad regresiva» para el período que va del segundo al quinto año del período de aplicación, siempre y cuando se cumplan con ciertas condiciones. Sin embargo, en el último año del período de aplicación, los límites máximos no pueden ser superados.

18 En estas categorías se encuentran el trigo, los cereales secundarios, el azúcar, la carne de bovino, la mantequilla, el queso y las semillas oleaginosas.

También se previó diferentes tipos de reducción, según categorías de países. Ya que los países desarrollados asumían el compromiso de reducir las exportaciones subvencionadas reconocidas en el período de base en un 21% y los desembolsos realizados por concepto de subvenciones en un 36%, mediante un proceso de reducción en tramos anuales iguales durante un período de seis años.

Por su parte, para los países en desarrollo los porcentajes de reducción eran diferentes: 14% para el volumen de exportaciones subvencionadas y 24% para el caso de los pagos realizados. El período para realizar estas reducciones se ampliaban a diez años de plazo. Además, los países en desarrollo se beneficiaban también de la posibilidad de recurrir a la disposición del acuerdo relativa al trato especial y diferenciado.¹⁹ Este trato les abre la posibilidad de otorgar subvenciones a los costos de comercialización, al transporte interno siempre y cuando estas subvenciones no se aplicasen de forma de que se evitaran los compromisos de reducción.

Por otra parte, el acuerdo también prohíbe que se apliquen las subvenciones a la exportación a cualquier producto que no esté sujeto a un compromiso de recorte, excepto a aquellos productos que durante el período de aplicación del acuerdo se considerasen como con un trato especial y diferenciado.

Por último, el Acuerdo sobre la Agricultura también contiene disposiciones relativas a impedir que las subvenciones a la exportación no enumeradas en el artículo 9, en su primer párrafo, (como las ayudas alimentarias), se apliquen como forma de eludir los compromisos de reducir otras subvenciones a la exportación. De este modo, las denominadas cláusulas antielusión incluyen una definición clara de lo que se considera ayuda alimentaria, el establecimiento de disciplinas internacionales para regir a los créditos a la exportación.

Con relación a las ayudas alimentarias, toda transacción alegada como tal debe cumplir con algunos requisitos. Toda transacción que cumpla con los requisitos especiales previstos para ser considerada como ayuda alimentaria, no es considerada como una exportación subvencionada y por tanto no se encuentra limitada por el Acuerdo bajo análisis.

Otro aspecto a ser considerado en este análisis sobre las subvenciones a la exportación es que todos los miembros del sistema deben presentar anualmente una notificación al Comité de Agricultura sobre las subvenciones. Esta obligación hace que aquellos miembros que no han consignado compromiso de reducción, solo deben informar que no aplican subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas. Y para aquellos que sí hubiesen consignado este tipo de compromisos, esta notificación debe incluir el uso anual de estas subvenciones tanto en términos del volumen de exportaciones comprometidas como en términos de los valores de los montos devengados bajo este concepto.

La evidencia empírica muestra que para el año 1999, existían 428 compromisos de reducción diferentes y solo 25 países habían consignado compromisos

19 Párrafo 4 del artículo 9 del acuerdo.

de este tipo, tal como lo demuestra el siguiente cuadro, en donde se observa la cantidad de grupos de productos bajo compromiso de reducción de subvenciones a sus exportaciones. Entre estos se encuentran tanto países desarrollados como en vías de desarrollo.

Cuadro 7. Países con compromisos de reducción de subvenciones a las exportaciones y cantidad de grupos de productos subvencionados.	
País	Cantidad de grupos de productos, para cuyas exportaciones se aplican subvenciones
Australia	5
Brasil	12
Bulgaria (*)	13
Canadá	11
Colombia	7
Chipre (*)	8
República Checa	13
Unión Europea (UE-15)	19
Hungría (*)	13
Islandia	2
Indonesia	1
Israel	3
México	4
Nueva Zelanda	1
Noruega	11
Panamá	1
Polonia (*)	10
Rumania	12
Eslovaquia	13
Sudáfrica	19
Suiza	4
Turquía	13
EE.UU	13
Uruguay	3
Venezuela	6
Fuente: OMC Secretariado. IMF, IFS, mayo de 1999	
(*) Actualmente miembros de la Unión Europea.	

Asimismo, la evidencia empírica muestra que para el año 2000, los mercados agrícolas continuaban significativamente afectados por las exportaciones subsidiadas. Demuestra también que pese a que la aplicación de subvenciones

había sido limitada durante algunos años, en el caso de productos tales como maíz, los compromisos asumidos continuaban dejando abierta la posibilidad de que una parte importante de las exportaciones mundiales se encontrasen subvencionadas.

Pero en materia de competencia de las exportaciones, el nuevo orden del comercio mundial agrícola preveía reglamentaciones para las restricciones a la exportación, al prever la posibilidad de que los países miembro al decidir aplicar nuevas restricciones tuviesen en consideración el impacto de las nuevas medidas restrictivas en la seguridad alimentaria de los países importadores netos de alimentos. De este modo, todo país, con excepción de los países en desarrollo que no fuesen exportadores netos del producto cuya exportación se pretende restringir tiene la obligación de notificar al Comité de Agricultura antes de establecer las nuevas restricciones y de celebrar consultas con los países afectados, cuando así se solicite.

El Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y su aplicación en el sector

Este cuarto aspecto del orden que rige el comercio agrícola está establecido en el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. Conceptualmente, bajo este concepto de «medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)», se comprende a «toda medida destinada a proteger a los animales o preservar los vegetales de plagas, así como a proteger a las personas y a los animales de los riesgos relacionados con la alimentación y proteger a las personas de enfermedades propagadas por animales o vegetales» (Acuerdo MSF).

Si bien la normativa vigente asegura el derecho de todo miembro del sistema de tomar tales medidas con el objetivo de proteger la salud de sus ciudadanos, preservar sus cosechas de plagas y a sus animales de enfermedades, establece los mecanismos para que la adopción de este tipo de medidas no constituyan un pretexto para obstaculizar el comercio internacional, mediante restricciones encubiertas. Para ello, la normativa establece una agenda basada en cuatro puntos: ninguna discriminación, existencia de normas internacionales que sirvan de base a las MSF; fácil acceso, y pronta y completa publicación y procedimientos de prueba, inspección y control razonables y rápidos.

Con relación al primero de estos aspectos —la no discriminación— la limitación más importante impuesta a las MSF es que las mismas no pueden aplicarse de un modo que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional, así como tampoco deben ser aplicadas de modo de discriminar de un modo arbitrario e injustificado entre miembros que se encuentren en condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de otros miembros (Acuerdo MSF: §2.3).

En cuanto al establecimiento de normas internacionales como base para las MSF, se señala que estas medidas deben basarse en principios científicos, al señalarse que si no existe un principio científico que sustente la MSF, la misma debe ser suspendida (Acuerdo MSF: § 2.2). Sin embargo, cuando las MSF se basan

en normas, directrices o recomendaciones internacionales, todo el proceso de creación, publicación y aplicación de las MSF se hace más transparente. De este modo basar las MSF en normas, directrices o recomendaciones internacionales, es una obligación de los miembros del sistema (Acuerdo MSF: § 3.1).

El aspecto referido a facilitar el acceso a las MSF para todos los interesados, mediante una rápida y completa publicación de las mismas, constituye la tercera obligación de los miembros al decidir adoptar este tipo de medidas. Esta obligación no solo significa difundir ampliamente todos los detalles del contenido de las MSF adoptadas (Acuerdo MSF: Anexo B, § 1), sino además implica dar a publicidad de una forma clara, todos los procedimientos para evaluar y hacer cumplir las mencionadas medidas, es decir los procedimientos de prueba o inspección a cumplir. Ello supone una segunda obligación subsidiaria de crear servicios centrales de información que faciliten toda la información sobre los reglamentos sanitarios y fitosanitarios vigentes (Acuerdo MSF: Anexo B, §3). Asimismo, implica una tercer obligación inherente para los miembros, en el sentido de que todos los miembros deben notificar a los demás miembros, mediante la Secretaría de la OMC, acerca de cuáles son los productos abarcados por las reglamentaciones vigentes en materia fitosanitaria y sanitaria, así como del objetivo y la razón de ser de los mencionados reglamentos vigentes y en proyecto y de las partes en que sustancialmente la normativa difiere de las normativa internacional en la que se basa. Esta etapa de notificación debe realizarse en etapa temprana y constituye una forma de consulta a los demás miembros, para que estos puedan realizar observaciones o sugerencias de modificación a las mencionadas reglamentaciones dentro de un plazo prudencial (Acuerdo MSF: Anexo B, § 5 b-d).

En la medida que hay que publicar, distribuir y explicar los reglamentos a las partes interesadas, el Acuerdo sobre MSF prescribe pues una quinta y última obligación, para este acápite. Y esta es que los miembros deben prever un tiempo prudencial entre la publicación de la medida y su entrada en vigor, a los efectos de que los demás miembros exportadores de los productos comprendidos y especialmente los países en desarrollo, adapten sus productos y procedimientos de producción a los criterios y prescripciones del país importador (Acuerdo MSF: Anexo B, § 2).

En lo referente a la adopción de procedimientos de inspección, control y aprobación justos y rápidos, el acuerdo sobre MSF señala que los mismos deben ser implementados de modo que el proceso de verificación se inicie y culmine sin demoras indebidas y que no sea discriminatorios entre productos extranjeros y productos nacionales similares (Acuerdo MSF: Anexo C, §1). A estos efectos, procede a enumerar y a prohibir las maniobras más comunes: demoras innecesarias; rechazos injustificados, requerimientos de información excesivos o imposibles de obtener; costos de los procedimientos de prueba superiores al costo real del servicio, exigencia de que los controles y las pruebas necesarias se realicen en instalaciones distantes y de acceso difícil; exigencias de revaluación completa cuando los productos han sido modificados.

Del análisis de las disposiciones centrales del Acuerdo sobre las MSF, se desprende que, uno de los elementos más relevantes era el establecimiento por parte de los miembros del sistema de servicios centrales de información. Sin embargo en este punto para 1997, 44 miembros de la OMC no contaban con sistemas de este tipo.

Dado que uno de los objetivos de las MSF es la preservación de los vegetales y la lucha contra las plagas, en esta materia, el Acuerdo sobre MSF hace referencia a dos instituciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) como inspiradoras de normas internacionales que pueden ser tomadas como base de las medidas y reglamentaciones fitosanitarias. Estas dos instituciones son la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)²⁰ y el *Codex Alimentarius*.

La CIPF tiene entre sus funciones la de fomentar el desarrollo y utilización de normas internacionales para medidas fitosanitarias y la de facilitar el intercambio de información sobre requisitos fitosanitarios, situación de plagas y puntos de contacto nacional. Las normas internacionales desarrolladas en el marco de la CIPF pueden ser clasificadas en:

1. reglamentos fitosanitarios de las importaciones;
2. certificación de las exportaciones;
3. procedimientos de observancia;
4. vigilancia de plagas;
5. reacción ante plagas exóticas;
6. gestión de plagas; y
7. cuarentena posentrada.

Sin embargo, pese a la voluntad demostrada y al hecho que la CIPF entró en vigor en 1952, el proceso de elaboración de normas internacionales para la preservación de vegetales comenzó muy tardíamente —cuarenta años después de la entrada en vigor de la CIPF— y ha venido progresando muy lentamente. Ello tiene que ver con el hecho de que la Secretaría de la CIPF solo cuenta con personal y recursos limitados, lo que explica que aún existan deficiencias serias a la hora de elaborar reglamentaciones internacionales que regulan la importación de productos vegetales, en virtud de que el proceso de elaboración es un proceso en tres etapas —preparación, consultas y aprobación—, cada una de las cuales tiene sus requerimientos. Además, explica la existencia de otras deficiencias relacionadas con la escasa información disponible sobre la eficacia relativa del tratamiento para muchos productos; del análisis de riesgos de plagas; la inexistencia parcial de bases de datos para actualizar las reglamentaciones, sobre todo en materia de plagas.

20 La Convención Internacional de Protección Fitosanitaria es un tratado internacional que entró en vigor en 1952, que busca prevenir la difusión e introducción de plagas en las plantas y productos vegetales y de promover la adopción de medidas para combatirlas. Desde 1992 y a solicitud de las partes firmantes y de las Organizaciones Regionales de Protección Fitosanitaria (ORPF) cuenta con una secretaría creada por la FAO.

En el área de salud animal, el Acuerdo MSF también hace referencia a una organización competente: la Oficina Internacional de Epizootias (OIE).²¹ Esta organización elaboró y dio a conocer en 1968, el *Código Zoosanitario Internacional*. Este documento está concebido como instrumento de consulta de todos los servicios veterinarios, a los efectos de asistirlos a la hora de establecer los reglamentos sanitarios que deben ser aplicados al comercio internacional de animales y productos de origen animal. La razón de ser de esto es que el mismo contiene en forma periódicamente actualizada una lista de las enfermedades transmisibles de animales, inclusive de aquellas que son transmitidas al ser humano. Dos principios básicos se encuentran referenciados en dicho código. El primero de ellos es el de notificar y difundir toda información sobre sanidad animal y el segundo, el de analizar los riesgos, asociados a las importaciones, mediante un proceso de tres etapas, que incluyen la identificación de las características del producto animal a importar, la estimación del riesgo de que el producto contenga un agente patógeno potencialmente dañino y del riesgo de transmisión de dicho agente que supone la importación y la eliminación y/o reducción del riesgo a niveles aceptables mediante todos los medios necesarios. Sin embargo, el Código en sí, no es un conjunto de normas sino más bien un procedimiento a seguir para la delimitación de una zona infectada para alguna enfermedad específica y en especial para aquellas enfermedades que tienen un capítulo específico dentro del Código. Sin embargo, no establece reglas claras para determinar si un área está libre de enfermedades, para la mayoría de las enfermedades animales. Y como en el caso de la preservación de vegetales y de lucha contra las plagas, en esta área tampoco existe un conjunto completo de normas internacionales que puedan ser tomadas como base para las MSF.

En el área de la preservación de la salud humana, garantizando la inocuidad de los alimentos y residuos, el Acuerdo sobre MSF hace referencia al Comité del *Codex Alimentarius* de la FAO, como promotora de normas y reglamentaciones internacionales.²² Una de las cuales es el propio *Codex Alimentarius*, que incluye un conjunto de normas alimentarias internacionales y reglamentos relacionados que sirven de parámetros de referencia para las diferencias comerciales internacionales. Con la vigencia del Acuerdo sobre MSF, el *Codex Alimentarius* ha adquirido una mayor importancia, en la medida que en la mayoría de las temáticas relacionadas con asegurar la inocuidad de los alimentos sobre la salud humana, el propio Acuerdo se remite directamente a las cláusulas contenidas en el Codex, que en su mayoría son una mezcla de requisitos y recomendaciones absolutas que

21 Esta institución fue creada en 1924, con el triple objetivo de informar a los gobiernos sobre la incidencia y progreso de enfermedades de animales en todo el mundo y la forma de como combatirlas; coordinar a escala internacional, los estudios dirigidos a vigilar y controlar las mencionadas enfermedades y de examinar los reglamentos para el comercio de animales y de productos de origen animal, a fin de armonizarlos.

22 Tales como el código de procedimientos higiénicos o el de principios para la comercialización internacional de alimentos.

solo afectan a productos «crudos» y a unos muy pocos alimentos procesados, presentado de un modo complejo y demasiado detallista.

Sin embargo, pese al éxito relativo en la elaboración de normas alimentarias internacionales, el Comité del *Codex Alimentarius* ha tenido un éxito muy menguado en el tema de la aceptación formal de estas normas internacionales por parte de los gobiernos de los miembros. Esta falencia se explica en parte por la misma complejidad con que son presentadas las reglamentaciones dentro del Codex, y en parte por la renuencia de los miembros a perder soberanía.

El acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio: los reglamentos y normas técnicas para el sector agrícola

En el marco de los acuerdos de la OMC, esta temática se encuentra regulada en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). En este sentido, lo principal de este acuerdo, es establecer que los reglamentos y normas técnicas nacionales no constituyan obstáculos al comercio. Para ello, trata de definir cuáles son las normas y reglamentos técnicos que si constituyen obstáculos al comercio y cuáles no, en virtud del carácter obligatorio o no de la normativa. De este modo, el propio acuerdo sobre los OTC presenta una definición clara de los términos «normas» y «reglamentos técnicos».

Son definidos como reglamentos técnicos todo «documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y *cuya observancia es obligatoria*» (Acuerdo OTC, Anexo 1.1). Y como norma técnica se entiende, a todo «documento aprobado por una institución reconocida, que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos, y *cuya observancia no es obligatoria*» (Acuerdo OTC, Anexo 1.2).

Sin embargo, pese a las providencias que se tomen en materia de definiciones, si un reglamento técnico nacional se diferencia mucho de las normas internacionales, es probable se termine constituyendo en un obstáculo al comercio. Por lo que la existencia de normas internacionales que sirvan de base a las nacionales en esta materia reduce este riesgo. De este modo, uno de los objetivos del Acuerdo sobre OTC es promover y apoyar la elaboración de normas aceptadas internacionalmente, como mecanismos facilitadores del comercio internacional, tanto en materia agrícola, como en el de bienes manufacturados e industriales. Por ese motivo, el acuerdo establece en su Anexo 3, el Código de Buena Conducta para la preparación, adopción y aplicación de normas, que tiene carácter obligatorio, para los gobiernos nacionales de los miembros del sistema.

De acuerdo a este código, todo nuevo reglamento técnico tiene que tener objetivos legítimos y justificables. Al respecto de los posibles objetivos invocados, el Acuerdo enumera una lista de metas que pueden ser consideradas como legítimas. Entre ellos, están «los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad

humana, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente» (Acuerdo OTC: § 2.2). Además, siguiendo un enfoque minimizador, establece que todo nuevo reglamento técnico solo podrá restringir el comercio, únicamente en lo necesario para alcanzar su objetivo (Acuerdo OTC: §2.2). Y para que el mencionado reglamento tenga validez técnica, el mismo tiene que estar justificado científicamente es decir coincidir con la información técnica y científica disponible y de existir una norma internacional en la materia regulada por el reglamento, tomar a esta norma como base para el mismo. (Acuerdo OTC: §2.4).

Asimismo, el acuerdo establece que los reglamentos técnicos tienen que ser sometidos a una revisión constante, dado que una modificación de las circunstancias, condiciones y objetivos puede hacer que la justificación para la vigencia del mismo desaparezca y por lo tanto, el reglamento puede ser revocado (Acuerdo OTC, § 2.3). Fija también las obligaciones de los miembros en materia de dar a publicidad a todo nuevo reglamento técnico, de establecer un servicio general de información encargado de hacer públicos los reglamentos técnicos y explicarlos, proporcionando una información detallada de los mismos y de su razón de ser.

En el área del comercio agrícola, los reglamentos técnicos que deben ser considerados son aquellos que regulan el envase, embalaje y etiquetado de los productos alimenticios, así como aquellos que son ambientales (tales como los atinentes a las emisiones y la eliminación de residuos finales) y los referidos a la seguridad.

El acuerdo regula además los procedimientos de aplicación de los mencionados reglamentos, bajo los términos de procedimientos de evaluación de la conformidad es decir del cumplimiento de los objetivos legítimos perseguidos con los mencionados reglamentos técnicos. La razón de ser de ello, es que la aplicación de estas reglas puede constituir en sí misma un obstáculo técnico al comercio, toda vez que esta aplicación se haga sin justificación o razonabilidad o con un rigor exagerado en su cumplimiento. Para ello, el acuerdo establece mecanismos de prueba de algún tipo, que garantice al importador, una debida seguridad. Estos mecanismos pueden ser controles razonables por muestreo de que los productos importados se ajustan o están conformes a los reglamentos; inspecciones de emergencia sujetas a estrictos controles.

Asimismo, asegura la vigencia de ciertos principios como la no discriminación al aplicar estos reglamentos entre productos nacionales del país importador y productos extranjeros y entre productos extranjeros sin tener en cuenta su origen (Acuerdo OTC: § 2.1 y § 5.1.1). Para garantizar el cumplimiento de los mismos, los miembros deben también elaborar normas de procedimientos de evaluación de la conformidad, que pueden encontrarse basadas en alguna normativa internacional al respecto, si esta existiese.

El acuerdo sobre los aspectos de la propiedad intelectual vinculados al comercio (ADPIC)

Protección de las obtenciones vegetales y animales

Está reglada por el Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual para el Comercio (ADPIC), a través de sus disposiciones sobre patentes, secretos y marcas de fábrica. Estas son las tres áreas que más incumben al comercio internacional agrícola.

En materia de patentes, una de las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC es la que se refiere a que «[...] las patentes podrán obtenerse por todas las invenciones, sean de productos o de procedimientos, en todos los campos de la tecnología, siempre que sean nuevas, entrañen una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial» (Acuerdo sobre los ADPIC: § 27.182). Y en este marco, las obtenciones vegetales quedan protegidas, por el art. 27.3 del acuerdo, que indica que «Los miembros podrán excluir de la patentabilidad:

- a. los métodos de diagnóstico, terapéuticos y quirúrgicos para el tratamiento de personas o animales;
- b. las plantas y los animales excepto los microorganismos [...]

Sin embargo, los miembros otorgarán protección a todas las obtenciones vegetales mediante patentes, mediante un sistema eficaz *sui generis* o mediante una combinación de aquéllas y este.

Las disposiciones del presente apartado serán objeto de examen cuatro años después de la entrada en vigor del acuerdo sobre la OMC para el caso de los países desarrollados y cinco años, para el caso de los países en desarrollo y economías en transición hacia una economía de mercado». ²³

De este modo, y de acuerdo a lo estipulado en el propio Acuerdo, las variedades de animales no son patentables automáticamente, mientras que las obtenciones vegetales son protegidas de acuerdo a la voluntad de los miembros, ya sea mediante un sistema de patentes, ya sea mediante un sistema *sui generis*, en el que se las puede incluir. Los países tienen un plazo para implantar sus sistemas nacionales de protección a la propiedad intelectual en materia agropecuaria de cuatro o cinco años, según el caso de país de que se trate.

Al cabo de los cuatro años de la entrada en vigor del acuerdo, en enero de 1999, los miembros debieron presentar un informe, indicando como estaban protegidas las invenciones u obtenciones vegetales y animales, en sus respectivos ámbitos nacionales. Ello llevó, de acuerdo con informes de la FAO, a muchas solicitudes de ayuda y asistencia técnica, a los efectos de implementar los sistemas de protección de las invenciones u obtenciones vegetales y animales, así como también a la implantación de grandes debates nacionales sobre todo en lo referente a la protección de las obtenciones vegetales, en general nuevas variedades de plantas.

23 En circunstancias especiales, este plazo podía extenderse a diez años.

La segunda área a proteger tiene que ver con los secretos, la información no divulgada. En esta materia, el acuerdo estipula:

Las personas físicas y jurídicas tendrán la posibilidad de impedir que la información que esté legítimamente bajo su control se divulgue a terceros o sea adquirida o utilizada por terceros sin su consentimiento de manera contraria a los usos comerciales honestos²⁴ en la medida en que dicha información:

- a. sea secreta en el sentido de que no sea, como cuerpo o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida ni fácilmente accesible para personas introducidas en los círculos en que normalmente se utiliza el tipo de información en cuestión; y
- b. tenga un valor comercial por ser secreta; y
- c. haya sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias, para mantenerla secreta [...] (Acuerdo ADPIC: § 39.2).

²⁴ Bajo esta expresión se consideran prácticas tales como el incumplimiento de contratos, el abuso de confianza, la instigación a la infracción, e incluye la adquisición de información no divulgada por terceros que supieran, o que no supieran por negligencia grave, que la adquisición implicaba tales prácticas.

Segunda parte

El largo proceso de la segunda etapa de reforma del sistema multilateral del comercio agrícola (2000-2005)

Como se dijera en la introducción, el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura mandata a los miembros del Sistema a continuar el proceso de reforma del sistema multilateral del comercio agrícola, buscando profundizar y avanzar en el camino ya iniciado con la creación de la OMC en el sentido de hacer del comercio agrícola una actividad segura, previsible y orientada al mercado. La continuación de este proceso de reforma debía asimismo realizarse mediante una nueva ronda de negociaciones que debían comenzar en el penúltimo año del período de seis años de aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura.²⁵

En virtud del mencionado artículo 20, el proceso de reforma debía continuar con los esfuerzos para reducir progresiva y sustancialmente los niveles de ayuda y la protección en el sector agrícola para el largo plazo, teniendo en cuenta la experiencia adquirida en la aplicación de los compromisos de reducción ya consagrados en dicho acuerdo, los efectos de dichos compromisos en el comercio mundial de productos del sector y las preocupaciones no comerciales particulares de los países en desarrollo. Por lo que resulta pertinente señalar que en general, este sistema multilateral del comercio agropecuario, comprende compromisos específicos adoptados por los países miembros de la OMC de reducir los niveles de ayuda y de protección en las esferas de la ayuda interna, las políticas de estímulo y promoción a las exportaciones, vía subvenciones a la exportación y de mejorar el acceso a los mercados, estableciendo una serie de normas que implicaban una disciplina más reforzada y rigurosa para el comercio agrícola de lo que estaba establecida en el viejo Acuerdo General de Aranceles y Comercio, a fin de promover un comercio más orientado al mercado y transparente. Todos estos compromisos tenían en cuenta las preocupaciones no comerciales en materia de seguridad alimentaria y de protección del medio ambiente, razón por la cual, suponían un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, que incluía una mejora de las oportunidades y condiciones de acceso a aquellos productos agropecuarios de especial interés para las exportaciones de estos países.

25 El Acuerdo sobre la Agricultura, no es el único instrumento de la OMC que regulaba el comercio de productos agropecuarios, en la medida que el sistema multilateral del comercio agrícola, en sus aspectos normativos, también está compuesto por los aspectos referidos a este comercio, de los Acuerdos sobre OTC, Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre los ADPIC.

El contexto inicial al comenzar la segunda etapa del proceso de reforma en el año 2000

Para comprender la evolución de las negociaciones, es necesario analizar el contexto en el que estas negociaciones se iniciaron. Ello supone analizar el impacto de las medidas adoptadas en pro de hacer el comercio mundial agrícola más orientado al mercado y más transparente en la realidad comercial misma.

Al iniciarse las negociaciones de la Ronda Uruguay en materia agrícola, se esperaba que el acuerdo y el consenso alcanzado se tradujera en una elevación y estabilización de los precios mundiales de los productos agropecuarios y en una mejora en las perspectivas comerciales de los exportadores netos de estos productos, entre los cuales se encontraban muchos países en desarrollo. Sin embargo, como consecuencia de que los cambios producidos en materia de políticas en las tres áreas temáticas previamente analizados no habían sido del todo satisfactorios y el impacto de estos cambios tampoco habían sido contundentes ni claros, en la medida que resultaba difícil precisar cuánto de la evolución de variables como precios, ingresos de exportación y monto de las importaciones era debido al impacto de los cambios en la política comercial de los países como consecuencia de la implementación de los compromisos adoptados por estos o cuánto era debido a otros factores de mercado.

Los precios mundiales

A mediados de los años noventa, los precios de los productos alimenticios básicos habían aumentado en forma pronunciada como lo muestra la Gráfica 1. Este encarecimiento se había dado para casi todos los productos con excepción de las carnes. Además, este incremento no ha sido sostenido, dado que a partir de 1997, estos precios comenzaron a caer. Los únicos productos que desde 1999, escaparon a esta tendencia decreciente fueron los productos lácteos. Productos como los cereales, las carnes y los oleaginosos, alcanzaron los valores más bajos desde 1980. De este modo, la evolución de los precios mundiales de los productos agropecuarios refleja en gran medida, la coyuntura de los mercados internacionales, ocultando los efectos de las posibles mejoras en el acceso de estos productos a los mercados importadores.

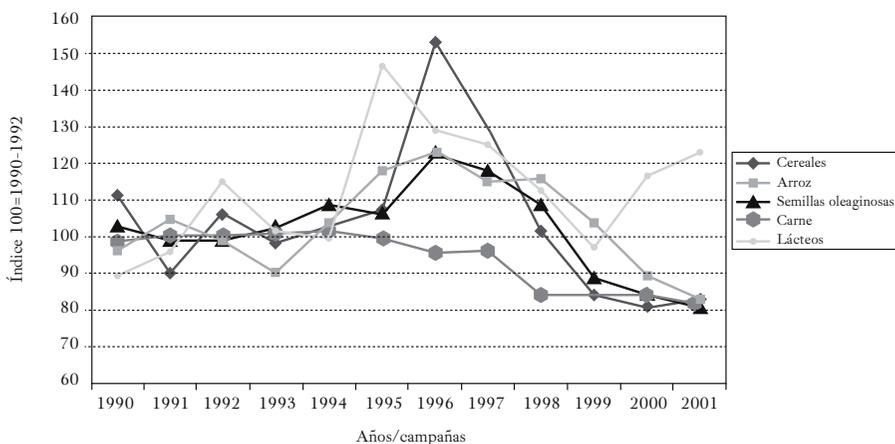


Gráfico 1. Índices de los precios para los grupos principales de productos alimentarios y forrajeros.

Fuente: FAO (2002).

Los ingresos de exportación

Entre 1995 y 1997, tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados, estos ingresos se habían incrementado de un modo significativo, como consecuencia sobre todo de la evolución positiva de los precios mundiales. Sin embargo, este incremento no pudo ser sostenido, a partir de 1997, debido principalmente a la crisis económica que se sucedió a instancias del estallido de las crisis financieras en los países del sudeste asiático (1998), en Rusia (1998) y en Brasil (1999) y sus repercusiones en los mercados financieros mundiales. Esta crisis trastornó la demanda de productos agrícolas de algunos países en desarrollo y países en transición, que habían estado entre los principales mercados de productos agropecuarios que habían registrado mayores tasas de crecimiento en los años noventa.

El valor de las importaciones

Si bien a partir de 1995 este valor se ha incrementado en forma significativa, esta tendencia se revirtió desde 1997. Sin embargo este crecimiento se dio fuertemente entre los países en desarrollo (44%), y en menor medida en los países desarrollados (21%).

Más aún, desde la consolidación, ampliación y profundización del Sistema Multilateral del Comercio Internacional con la aprobación de los acuerdos que pusieron fin a la Ronda Uruguay del GATT, los países en desarrollo demostraron encontrarse frustrados y muy escépticos tanto respecto al funcionamiento de la OMC (del todo al que se hacía referencia en *El todo: la Organización Mundial del Comercio y sus órganos* en la primera parte) como respecto al régimen del comercio internacional. Desde la óptica de los países en vías de desarrollo, pese a estar convencidos de las virtudes que ofrecía la liberalización comercial

como camino para el desarrollo, tanto los acuerdos del Sistema Multilateral del Comercio Agrícola y en especial el Acuerdo sobre la Agricultura, se revelaron en la práctica como menos favorable de lo que en la letra parecía. Ello como resultado de que los países más avanzados o más desarrollados se mostraron más proclives a adoptar medidas o a tomar actitudes poco favorables a los compromisos asumidos y que desalentaban toda esperanza de compatibilizar los aspectos reglamentarios y los limitantes del desarrollo.

Este sentimiento de frustración llevaría a los países en desarrollo a emprender una nueva ronda de negociaciones para continuar con el proceso de reformas del sistema multilateral de comercio iniciado con la Ronda Uruguay del GATT, como si fuese un gran desafío, sobre todo a la luz del fracaso de la Conferencia Ministerial, de Seattle en 1999 —que apuntaba a iniciar la que se iba denominar Ronda del Milenio. Más aún, luego de este fracaso, se reforzó una postura crítica entre los países en desarrollo contraria a profundizar la liberalización comercial y favorable a continuar con la obtención de excepciones y exenciones en el marco de la OMC. El desafío que se presentaba a fines del siglo XX, era el de continuar con las reformas del sistema multilateral del comercio a los efectos de restaurar la confianza y la legitimidad menoscabadas por las actitudes egoístas de algunos de sus miembros.

En este sentido, al momento de iniciarse una nueva etapa en el proceso de reforma del Sistema Multilateral Agrícola, las expectativas de los países en desarrollo estaban muy matizadas por sus necesidades de alcanzar algunos objetivos que eran asimilados como imperativos. De este modo, para los países en desarrollo resultaba vital el liberalizar el acceso de los bienes agrícolas, industriales y de los servicios a los mercados no solo de los países desarrollados sino también el de los países en desarrollo.

La fase pre Doha de las negociaciones comerciales en el sector agrícola (2000-2001)

Tomando como base el artículo 20 ya explicado, estas negociaciones se iniciaron en marzo de 2000. Esta etapa se extiende hasta noviembre de 2001. En esta fase, las negociaciones se realizaron en el seno del Comité de Agricultura,²⁶ reunido en forma extraordinaria. Además, tuvo como característica adicional la de realizarse a través de reuniones informales, excepto aquéllas llevadas a cabo cuando el presidente del comité presentaba sus informes.

Esta fase inicial estuvo, a su vez, marcada por la presentación de unas 45 propuestas que representaban las posiciones primarias del 89% de los Estados miembro de la OMC. El análisis preliminar de estas propuestas señala que las mismas abarcaban no solo las cuestiones que formaban parte de las tres áreas temáticas incluidas

26 Este órgano de la OMC había sido creado por el Acuerdo para la Agricultura, como órgano establecido para «vigilar la aplicación» de este acuerdo y ofrecer «a los miembros la oportunidad de consultar sobre cualquier cuestión relativa a la aplicación de los compromisos».

en el Acuerdo sobre la Agricultura (acceso a mercados, programas de ayuda interna y políticas de exportaciones) sino también nuevas cuestiones. Algunas de estas propuestas reflejaban las pautas globales de negociación de los miembros, referentes a todos los aspectos que podían ser negociados. En cambio, otras incluían pautas de negociación sobre temas específicos de la agenda de negociación que se estaba constituyendo. Otras características de estas propuestas era que muchas veces no eran presentadas por miembros individuales, sino que reflejaban las proposiciones negociadoras de las coaliciones, alianzas y bloques negociadores que caracterizan las negociaciones en el sector del comercio agrícola.

Si bien el análisis detallado y completo de estas propuestas excede el objetivo de este trabajo, se puede señalar que el análisis primario de las mismas pone en evidencia la complejidad que iban a tener las negociaciones comerciales en el sector agrícola. Esta complejidad no solo se originaba en la amplitud de la agenda temática que se iba diseñando en esta etapa inicial del proceso de la segunda reforma del Sistema Multilateral del Comercio Agrícola, sino en la diversidad de los actores participantes y de sus puntos de vista.

En este sentido, desde el comienzo mismo de esta fase, se fue armando el complejo mapa de actores en las negociaciones. En él, no solo están los Estados individualmente, con sus diferentes grados de desarrollo económico: (países desarrollados, países en desarrollo, países considerados como menos avanzados, países con economías emergentes, nuevos países industrializados), con sus diferentes niveles de ingreso (elevados, medio alto, medio bajo, bajos), con sus diferentes orientaciones económicas (economías de mercado, economías en transición), con sus diferentes ubicaciones geográficas (países mediterráneos, pequeñas islas, grandes archipiélagos), con sus diferentes estructuras productivas y comerciales (exportadores netos de productos agropecuarios, importadores netos). Y todos ellos con sus diferentes preocupaciones comerciales y no comerciales en materia de protección del medio ambiente, de seguridad alimentaria, de mantener ciertos niveles de empleo rural, etcétera. Además, hay que sumarles los grupos de países, que ya fueron identificados en la primera parte en *Los actores y la configuración del poder derivada*, y que actúan y presentan sus posiciones y pautas negociadoras como bloque u alianzas según el caso. La relevancia de estos agrupamientos o coaliciones es que los mismos constituyen un «hecho novedoso (en pro) de construir el poder negociador de los países» (Tussié, 2006). La importancia de su accionar ha revelado un intento de democratizar el funcionamiento de la OMC.

Desde el inicio de esta etapa, estas coaliciones han tenido la particularidad de influenciar en la definición de las agendas de las reuniones del Comité de Agricultura, órgano a cargo de estas negociaciones. Asimismo, la evolución misma de las etapas futuras de la negociación ha demostrado que a veces estos grupos y coaliciones han contribuido a reducir los desacuerdos, buscando llegar a fórmulas de transacción, que superasen los estancamientos y creasen el consenso necesario.

Si bien algunos de estos grupos o coaliciones de países, nuclean a países desarrollados, en la mayoría de los casos, son de referencia para los países en desarrollo, y son utilizados por estos para incrementar su protagonismo, destinando recursos diplomáticos para crearlos y para mantener vivos a estos grupos. Más aún en algunas de las etapas posteriores de la evolución de la Ronda de Doha, estos agrupamientos han adquirido un poder negociador que ha superado la suma de poderes de sus componentes.

Aún cuando, en esta primera etapa, se estableció un programa de trabajo, donde se establecía un cronograma de reuniones periódicas (formales e informales) del Comité de Agricultura, las tareas fueron complejas en virtud de que la estrategia adoptada era la de realizar exámenes temáticos, que incluían análisis más técnicos a fin de permitir que los distintos actores de la negociación pudieran formular sus propuestas específicas, y alcanzar el consenso necesario para modificar las normas y compromisos ya adoptados.

La primera fase de la ronda de Doha y las negociaciones comerciales para el sector agrícola (2001-2005)

La etapa comienza al aprobarse la Decisión Ministerial adoptada en la IV Conferencia Ministerial, celebrada en la ciudad de Doha. Esta decisión ministerial significó que el sector agrícola se incorporara a la Ronda general de negociaciones para continuar el proceso de reformas del Sistema Multilateral General del Comercio interestatal. De este modo, las negociaciones que se venían dando en el sector agrícola adquirieron un nuevo cariz, al quedar también vinculadas a las negociaciones que se emprendieron en otros sectores del comercio internacional como el de servicios, el del comercio de manufacturas y de otros aspectos relacionados con los temas comerciales como los de Propiedad Intelectual o el Sistema de Solución de Controversias. Otro cambio fue que el ámbito de negociación se trasladó al Comité de Negociaciones Comerciales.

El mandato de Doha

La Decisión Ministerial de Doha establecía el compromiso de los países miembros del sistema de buscar «establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reformas fundamentales que abarcaran normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales»²⁷ y para a ello, se comprometían a celebrar negociaciones encaminadas a lograr:

1. mejoras sustanciales en el acceso a los mercados;
2. reducciones en todas las formas de subvenciones a la exportación, a fin de eliminarlas progresivamente;

27 Párrafo 13 del Mandato de Doha para el sector agrícola, y art. 20 del Acuerdo sobre la Agricultura.

3. reducciones sustanciales de todas las ayudas internas causantes de distorsiones en el comercio; y
4. seguridades para que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo continuase siendo parte integrante de todos los elementos de las negociaciones, incorporándose en todas las listas de concesiones y compromisos y en las normas y disciplinas que se negociasen, a los efectos de hacerlo operacionalmente efectivo a fin de permitirles alcanzar los niveles de desarrollo deseados, respetando sus necesidades de seguridad alimentaria y desarrollo rural y las preocupaciones no comerciales de estos países.

De este modo, el Mandato de Doha suponía dar continuidad al proceso de negociación ya emprendido para alcanzar el mismo objetivo de largo plazo, que ya estaba en el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura. Por lo que las negociaciones debían continuar centradas en tres pilares que eran los que ya estaban establecidos en el Acuerdo sobre la Agricultura. Estos pilares eran:

1. el acceso a mercados;
2. las políticas comerciales de exportación; y
3. los programas de ayuda interna en materia agrícola.

El trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo no se considera un pilar por separado, sino que atraviesa los tres anteriores, porque está presente en los tres, dado que se debe realizar concesiones y asumir compromisos especiales para garantizar este tratamiento diferencial que beneficie exclusivamente a los países en desarrollo.

Además, el texto de la Decisión Ministerial hacía referencia a plazos. Establecía un plazo inicial para aprobar las denominadas «modalidades»²⁸ o metas, incluidas las metas cuantitativas de los compromisos y las disposiciones en materia de trato especial y diferenciado. La fecha primaria de cierre para estas negociaciones era la de marzo de 2003. Disponía un segundo plazo para que los países presentasen sus proyectos de compromisos globales u ofertas nacionales, basadas en las modalidades aprobadas. Fijaba la fecha del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial a celebrarse a fines del año 2003, para que los países cumplieren con esta tarea. Finalmente, fijaba la fecha de enero de 2005 para que todas las negociaciones a aprobar nuevos acuerdos que supusieran una profundización de la liberalización comercial general cesaran definitivamente, no solo las del sector agrícola.

Sin embargo, ni las negociaciones por la definición de las modalidades, ni el plazo para presentar los proyectos de listas globales de concesiones en el sector del comercio agrícola, ni las negociaciones para la elaboración de los acuerdos finales se cumplieron en los plazos previstos y aún están abiertas.

28 El término modalidades no solo hace referencias a las metas a alcanzar en el largo plazo en materia de los tres pilares, sino además se refiere a las medidas anuales que debían adoptar los países miembros del Sistema para alcanzar las metas.

La negociación por las «modalidades»

El hecho de que esta etapa no se cumpliera en los plazos previstos, pone en evidencia la complejidad de las negociaciones agrícolas en cada uno de los tres pilares. Esta complejidad no está solo dada por la multiplicidad de actores que están involucrados en las mismas, como ya fuera señalado, sino también por la complejidad de la agenda temática.

En cada pilar, están incluidos en la agenda de negociación el tratamiento de un sinnúmero de temas y aspectos que en sí mismos son complejos.

El primer pilar: acceso a los mercados

Implica definir modalidades respecto a:

- los niveles arancelarios consolidados y aplicados;
- las crestas arancelarias;
- la progresividad arancelaria;
- los volúmenes de los contingentes arancelarios;
- la administración de contingentes arancelarios;
- las salvaguardias especiales;
- el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, a los países menos avanzados y a los pequeños países insulares en desarrollo; y
- el acceso a mercados de productos especiales —como los productos tropicales.

El segundo pilar: los programas de ayuda interna

Comprende el establecimiento de modalidades para las siguientes temáticas:

- la precisión de los criterios de definición de los programas de ayuda y subvenciones internas que carecen de efectos distorsivos en el comercio y en la producción y que no deben ser reducidos —la caja verde—;
- las medidas y programas de ayuda interna que tienen efectos distorsivos graves sobre el comercio internacional —la caja ámbar—;
- los niveles de *de mínimos* autorizados de las ayudas internas que inciden sobre los niveles de comercio;
- los criterios de medición de los montos otorgados de ayuda a través de la Medida Global de la Ayuda;
- los programas de ayudas y subvenciones internas que tienen efectos distorsionantes mínimos en el comercio, que suponen limitaciones a los niveles de producción —la caja azul—; y
- el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, países menos avanzados y pequeñas economías en desarrollo insulares.

El tercer pilar: las políticas comerciales de exportación

Este es el pilar más complejo de tratar en la medida que incluye acordar las modalidades en materia de:

- las subvenciones a la exportación;
- los créditos, garantías de créditos y seguros a la exportación;

- la ayuda alimentaria;
- la situación de las empresas comerciales del Estado;
- la existencia de impuestos y restricciones a la exportación; y
- el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.

En todos los pilares, se debe tener en cuenta asimismo, las preocupaciones no comerciales de los países miembros del sistema.

Como muestra de las dificultades que presentaron las negociaciones en esta etapa de la negociación comercial agrícola en el marco de la Ronda de Doha se puede citar el informe que presentó el presidente del Comité de Negociaciones Comerciales, en el que se señalaba que las reuniones realizadas en esta primera etapa habían servido para profundizar el conocimiento y comprensión de las posiciones que en algunos aspectos eran totalmente divergentes. Además, enfatizaba que en algunos aspectos clave, las delegaciones de los actores en la negociación tendieron a reiterar posiciones máximas por su amplitud y vaguedad que en algunos casos eran de muy difícil concreción porque carecían de cifras y a defender posiciones demasiado antagónicas, que hacían difícil el proceso. Por lo que reclamaba que se emprendiera el camino en pro de la implantación de un enfoque «más creativo» que incluyera «soluciones de transacción y mayor precisión y flexibilidad de las posiciones» a los efectos de hacer que este proceso llegase «a una conclusión aceptable para todas las partes» (Harbinson, 2002)

Sin embargo, pese a la complejidad evidente de las negociaciones que hizo imposible que en los plazos previstos, se pudiesen alcanzar los objetivos de esta etapa de la negociación, se presentó un primer documento referido a un anteproyecto de modalidades para los nuevos compromisos, distribuido por primera vez en febrero de 2003 y revisado en marzo de 2003 y por segunda vez, en las reuniones del Consejo General de julio de 2003 y octubre de 2003.

Este Anteproyecto presentaba un bosquejo de definición de modalidades para cada uno de los pilares, que surgía de la recopilación de las propuestas de negociación presentadas por los miembros tanto individualmente como colectivamente. Si bien no es el objeto de este trabajo realizar un análisis detallado de este primer documento, se entiende necesario hacer una presentación sintética de la misma:

El primer pilar: mejoras en el acceso a mercados

A este respecto, se proponían dos fórmulas de reducción arancelaria: una para los países desarrollados y otra para los países en desarrollo. En ambos casos, se aplicaría una reducción media simple de los niveles arancelarios consolidados en la Ronda Uruguay por año, con una indicación de una reducción mínima por línea arancelaria y una progresividad de la reducción, según una estratificación de los niveles arancelarios. Además como parte del trato especial y diferenciado que se debía dar a los países en desarrollo, se proponía plazos más largos para llevar adelante la reducción arancelaria.

Además, se establecerían condiciones de acceso más favorables para los productos de especial interés para los países en desarrollo, entre los que están los productos tropicales, de los que muchas pequeñas economías en desarrollo son monoproductoras o altamente dependientes de sus exportaciones. Otorgaba también flexibilidad para que los países en desarrollo pudiesen declarar a algunos productos como «productos estratégicos» en virtud de ser considerados como fuente de las preocupaciones no comerciales de estos países. Por lo que para este tipo de productos se preveía una reducción media arancelaria muy baja.

Por otra parte, proponía una solución para el problema de la progresividad arancelaria en los países desarrollados, que consistía en que

cuando el arancel adeudado por un producto elaborado fuera superior al arancel que adeudara el producto en su forma primaria, la tasa de reducción arancelaria correspondiente al producto elaborado sería equivalente a la correspondiente al producto en su forma primaria multiplicada por un factor de 1,3 (Jank, 2005: 67).

Planteaba otra solución para el problema de la erosión de las preferencias arancelarias de larga data, que favorecieran a las exportaciones de productos de vital importancia para los países en desarrollo, otorgadas por los países desarrollados, en virtud de esquemas preferenciales como el que otorgaban la UE a los países del ACP. En este sentido, estas preferencias podían mantenerse, bajo condiciones y previéndose un período para llevar a cabo las reducciones arancelarias en un plazo mayor.

En lo referente a los contingentes arancelarios, se preveía una ampliación de los volúmenes de importaciones permitidas, considerándose incluso la eliminación de los aranceles aplicables a las importaciones dentro de los contingentes para los casos de preferencias arancelarias y de los productos tropicales así como también de contingentes subutilizados.

Por último, promovía la eliminación de las salvaguardias especiales para los países desarrollados y la creación de uno nuevo para los países en desarrollo «destinado a permitir que los países en desarrollo tengan efectivamente en cuenta sus necesidades de desarrollo» (Harbinson, *Anteproyecto de las modalidades*, 2003).

Segundo pilar: reducciones sustanciales de los programas de ayuda interna

A este respecto, el documento preveía una reducción de los niveles de la Medida Global de Ayuda, en un porcentaje más elevado para los países desarrollados que para los en vías de desarrollo a realizarse en plazo también diferencial para contemplar así el trato especial que recibían los países en vías de desarrollo (más corto para los países desarrollados y más largo para los segundos).

Además, preveía una reducción en el porcentaje de ayuda considerado como de *mínimis* para los países desarrollados, no así para los países en desarrollo. Estos países también tendrían otras flexibilidades.

Proponía, también, el mantenimiento del compartimiento verde, a reserva de posibles enmiendas.

Con relación al compartimiento azul,²⁹ presentaba dos posibilidades:

1. o estarían sujetas a un límite máximo equivalente al nivel notificado más reciente y se consolidarían en ese nivel, y luego se reducirían en un 50% (33% en los países en desarrollo) en tramos anuales iguales durante un período de cinco años (diez años en los países en desarrollo); o
2. se incluirían en el cálculo de la MGA Total (Jank, 2005: 68).

El tercer pilar: competencia de las exportaciones

Proponía, una reducción a cero de los montos de las subvenciones a la exportación de un conjunto de productos agropecuarios, a lo largo de un período de cinco años (diez años para los países en desarrollo). Para productos considerados especiales, el período para llevar adelante esa eliminación de los desembolsos presupuestarios por concepto de subvenciones se ampliaría a un período de nueve años (12 años para los países en desarrollo).

Por otra parte, para los créditos a la exportación y los programas de garantía y seguro de los créditos a la exportación quedarían sujetos a determinadas disciplinas de manera de evitar que los países otorgasen apoyo para o en relación con la financiación de exportaciones que no se condujeran con los términos y condiciones relacionados con el mercado.

También se establecían normas adicionales para reglamentar la provisión de ayuda alimentaria internacional y el funcionamiento de las empresas comerciales del Estado.

Asimismo, el anteproyecto estableció que se les impediría a los países desarrollados instituir nuevas prohibiciones, restricciones o impuestos a las exportaciones de productos alimenticios.

Analizando los niveles de adecuación de este primer anteproyecto respecto a los ambiciosos objetivos definidos en Doha, este documento se revelaba como bastante satisfactorio. De hecho, este primer anteproyecto podía ser considerado como el primer intento de acercar las posiciones en todas las esferas de la negociación, a sabiendas de que existían esferas consideradas claves, dónde las

29 Creación de los EEUU y la Unión Europea en su proyecto conjunto presentado como propuesta preparatoria de la V Conferencia Ministerial de Cancún.

posiciones eran tan divergentes que resultaba imposible de alcanzar el consenso necesario para aprobar este anteproyecto o para modificarlo.

Para países como los EE.UU o los integrantes del Grupo de Cairns, ese anteproyecto no resultaba lo suficientemente ambicioso y para otros como los de la Unión Europea o Japón, lo era en demasía. Más aún, para algunas de las delegaciones que no aspiraban a una reforma del sistema demasiado radical, era vital que ese anteproyecto fuese modificado para que fuese aceptado como base para continuar negociando.

El hecho de que los plazos no se respetaran no significaba que no existiera un compromiso sin precedentes para negociar por parte de los países miembro. Ello quedó en evidencia cuando pese a que el plazo inicial de marzo de 2003 se alcanzara sin llegar al consenso necesario para aprobar un proyecto sobre las modalidades y las negociaciones continuaron a nivel de consultas técnicas de aquellas esferas en las que el consenso era más fácil de conseguir: las referidas a las normas.

La Conferencia Ministerial de Cancún (setiembre de 2003) y sus resultados

En los trabajos preparatorios de esta conferencia, los países miembros del sistema comenzaron a apartarse de sus posiciones iniciales, para buscar alguna solución transaccional. De hecho, algunos de los pasos que se dieron en este sentido fueron lo suficientemente importantes para generar consensos entre países en posturas significativamente diferentes, pero que fueron insuficientes para satisfacer a todos los miembros.

Entre estos pasos significativos están los dados por los EE.UU y la UE que negociaron un texto conjunto a partir de que la Unión Europea terminara sus debates internos acerca de la reforma de su política agrícola común. En un principio, este texto común supuso un cambio de estrategia para la negociación, en la medida que implicaba trabajar sobre un marco para las cuestiones claves y no sobre las modalidades completas. Sin embargo, como texto marco que era, contenía varias lagunas. Algunas de estas lagunas fueron deliberadamente incluidas por los promotores como por ejemplo, la no inclusión de cifras sobre todo en lo referente a los porcentajes de reducción arancelaria; o el dejar abierta la cuestión del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Por lo que a los ojos de muchos analistas, esta propuesta conjunta se revelaba como un resultado de mínima.

La presentación de este texto común dio origen a una serie de documentos alternativos que si bien mostraban la disconformidad de quienes promovían estos documentos alternativos con algunas partes del proyecto de los EE.UU y la UE mantenían la estructura marco. Entre estos proyectos alternativos hay que destacar el presentado por el G-20 de países en desarrollo, que simbolizaba una especie de compromiso entre países con una seria vocación exportadora como Argentina y Brasil y países con una más defensiva como la India.

Sin embargo, la conferencia se saldó con un estancamiento sobre todo en lo referente a cuestiones que eran ajenas a los temas comerciales agrícolas (inversiones, política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio) y por lo tanto, sin una Declaración Ministerial Final.

No obstante ello, en materia agrícola, el proyecto revisado de declaración final de esta Conferencia Ministerial contenía los avances alcanzados en la materia. El proyecto inicial fue presentado, por el entonces presidente del Consejo General de la OMC, Carlos Pérez del Castillo y el entonces director general general de la OMC, Supachai Panitchpakdi. La presentación de este documento dio origen a una revisión que fue presentada por el presidente de la conferencia, el ministro de Asuntos Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez, en ocasión del cuarto día de las sesiones de la conferencia.³⁰

En este documento se destacaba que se «tomaba nota de los progresos realizados a este respecto» y se reiteraba el compromiso para «intensificar los esfuerzos para traducir los objetivos de Doha en modalidades de reforma», para lo cual «se adoptaba el marco establecido en el Anexo A del presente documento con respecto a los nuevos compromisos y disciplinas conexas sobre las cuestiones pendientes claves relativas a acceso de mercados, políticas de competencia de las exportaciones, y la ayuda interna».³¹

A grandes rasgos, en el Anexo A de los dos proyectos de Declaración Ministerial de Cancún, se establecían los avances alcanzados en materia de la discusión de los «marcos» más que en materia concreta de las modalidades en el ámbito de cada uno de los tres pilares. De este modo, quedaba aceptada la estrategia de discutir primero los «marcos», para con posterioridad completar la negociación sobre las «modalidades».

El primer pilar: mejora en el acceso a los mercados

A este respecto, tanto el proyecto de Anexo A inicial como el proyecto revisado, tenían similitudes. A continuación se presenta una síntesis de ambos proyectos. En primer lugar, se enfatizaba que las negociaciones debían ofrecer mayores oportunidades de acceso para todos y en particular para los países en desarrollo. Para lo cual, establecía que los compromisos debían basarse en los siguientes criterios:

La fórmula aplicable a la reducción arancelaria de los países desarrollados sería una fórmula mixta,³² que favoreciera una mejora neta en el acceso a los mer-

30 Este es conocido bajo el nombre de Informe Derbez.

31 Párrafo 4 del Proyecto de Declaración Ministerial de Cancún. Este párrafo es coincidente en los dos textos borradores de la Declaración Ministerial final que fueron discutidos en ocasión del cierre de la Conferencia.

32 Esta combinaba la reducción promedio simple (enfoque adoptado en la Ronda Uruguay) con un porcentaje de reducción mayor, para los mayores niveles arancelarios (fórmula suiza, que era fuertemente observada por las delegaciones del Grupo Cairns). Esta fórmula mixta no solo fue objeto de observaciones por parte de los países del Grupo Cairns, sino además por el G-10, por su escasa flexibilidad. Pero era sostenida por la UE.

cados para todos los productos. Estas reducciones de los aranceles se aplicarían para todas las líneas arancelarias, por tramos, excepto aquellas que estarían libre de derecho.

El fenómeno de que las crestas arancelarias en las estructuras arancelarias de los países desarrollados redujeran su impacto: mediante del ajuste de estas crestas arancelarias a los niveles máximos consolidados y mediante el recurso a los contingentes arancelarios.

La cuestión de la progresividad arancelaria se trataría aplicando un coeficiente a la reducción arancelaria del producto elaborado si su arancel fuese superior al del producto en su forma primaria. Una reducción de los aranceles incluidos en los contingentes arancelarios.

El trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo se traduciría en reducciones arancelarias más bajas de acuerdo a una fórmula combinada similar a la de los países desarrollados y períodos de aplicación más largos; en el establecimiento de una salvaguardia especial para la agricultura; en garantías por parte de los países desarrollados para un acceso libre de aranceles como mínimo para un porcentaje de sus importaciones provenientes de estos países en desarrollo, mediante una combinación de trato de la nación más favorecida y acceso preferencial, con inclusión, en particular de todos los productos tropicales y del algodón.

El segundo pilar: reducciones sustanciales de los programas de ayuda interna

Como en el pilar anterior, ambos proyectos de Anexo A tenían grandes similitudes, que son sintetizadas a continuación. Se establecía que todos los países desarrollados debían realizar reducciones de la ayuda causante de distorsión del comercio, que fuesen significativamente mayores a las acordadas en la Ronda Uruguay. Estas reducciones se debían hacer de acuerdo a los siguientes parámetros:

- reducciones en la MGA final consolidada dentro de un margen porcentual determinado;
- reducciones en los niveles *de mínimos* de ayuda interna en un porcentaje;
- autorización para que los miembros pudiesen recurrir a las siguientes medidas: pagos directos si se basaban en superficie o rendimientos fijos, si se realizaban con respecto al 85 % del nivel de producción de base o si se realizaban con respecto al número de cabezas de ganado y siempre que esta ayuda no excediera el 5 % del valor total de la producción agropecuaria del período tomado como base (2000-2002);
- la definición precisa de los criterios para la inclusión de los programas de ayuda interna dentro del compartimiento verde, para que no solo no tengan efectos sobre el comercio sino además sobre la producción;
- el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo incluiría porcentajes menores de reducción de la ayuda interna pertenecientes al compartimiento ámbar, en plazos más largos y exenciones en los compromisos de reducción de la ayuda interna *de mínimos*.

El tercer pilar: competencia de las exportaciones

A este respecto, el Proyecto Derbez es prácticamente un calco del texto de Pérez del Castillo. En ambos proyectos se establecían «reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva», de acuerdo a los siguientes parámetros:

- eliminación paulatina de las subvenciones a la exportación de productos de especial interés para los países en desarrollo, incluidos en una lista;³³
- reducción progresiva para su posterior eliminación de los montos devengados por concepto de subvenciones a la exportación para el resto de los productos;
- con relación a los créditos a la exportación: eliminación paulatina del elemento de estos que causa distorsión del comercio mediante disciplinas que reduzcan en la práctica comercial los plazos de reembolso, para el caso de las exportaciones de los productos especiales de los países en desarrollo mientras que para el resto de los productos, se preveía una reducción para su posterior remoción progresiva;
- compromisos idénticos en pro de la reducción para su posterior remoción de las subvenciones relacionadas con las exportaciones de empresas comerciales del Estado;
- mayor rigurosidad con relación a las operaciones de ayuda alimentaria, para impedir desvíos de comercio;
- trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo consistente en mayores plazos para reducir toda forma de subsidio a la exportación.

Si bien como se señalara anteriormente, el estancamiento en Cancún no se dio por el tema agrícola, en este mismo tema, había una incompatibilidad clave entre las metas perseguidas por algunos de los actores, en especial entre el G-20, la UE y los EE.UU. El G-20 buscaba dismantlar el proteccionismo en los países desarrollados y obtener exenciones para los países en desarrollo. La UE reclamaba beneficios en relación con los temas de la I Conferencia Ministerial de Singapur, celebrada en 1996, a cambio de concesiones en la esfera de la agricultura. En cambio, EE.UU no estaba demasiado interesado en esos temas de especial interés para la Unión Europea. Por el contrario, Washington quería negociar concesiones recíprocas en el campo de la agricultura: estando dispuesto a reducir las subvenciones y ayudas internas solo si se le otorgaba acceso a los mercados mundiales, incluidos los grandes países en desarrollo como India y China (Jank, 2005: 80).

Sin embargo, pese a esa incompatibilidad, estos tres actores no estuvieron muy alejados de alcanzar el consenso en algunas esferas de los tres pilares.³⁴ En

33 Única incorporación hecha en el Proyecto Derbez.

34 Este era el caso de los niveles de la MGA consolidada, los criterios de definición de las medidas y programas de ayuda que podían ser incluidos en el compartimiento verde, la progresividad arancelaria, el acceso libre de aranceles a los productos tropicales.

otras, el consenso estuvo muy lejos de alcanzarse. Estos son los casos de los límites a la MGA consolidada por productos específicos, o el tratamiento de los contingentes arancelarios o de las cuestiones referentes al acceso a los mercados y la cuestión de las subvenciones a la exportaciones, dónde la UE mantuvo una posición muy a la defensiva; o el de las referidas a la ayuda interna o los créditos a la exportación, donde fueron los EE.UU, quienes demostraron una posición de alta sensibilidad; o el del mecanismo de salvaguarda especial, o los productos estratégicos, o los niveles *de mínimos* de la ayuda interna distorsionadora del comercio, donde el G-20 tenía una postura defensiva.

En el período inmediato al fracaso de la Conferencia de Cancún no se produjo ningún avance en la negociación. De hecho, las negociaciones quedaron paralizadas en el ámbito de los órganos de la OMC. Pero los debates continuaron en otros foros, en los que los bloques y grupos de Estados jugaron un papel fundamental. De hecho, el fracaso de Cancún hizo que el G-20 lograra una mayor notoriedad, a tal punto que el Grupo de Cairns fue desplazado como contrapeso del bloque conformado por los EE.UU y la UE. A ello, se sumaron los bloques y grupos que reúnen a los países que por su baja competitividad en los mercados defienden el mantenimiento del statu quo en el sector.

Esta paralización inicial de las negociaciones en los ámbitos oficiales de la OMC llevó a la necesidad de reestructurar las negociaciones, para centrarse a trabajar a nivel no tanto de las modalidades sino en la elaboración de un marco que tomara al Mandato de Doha como ancla política, para continuar sí luego con las negociaciones por la definición de las modalidades. Esta reestructuración suponía también una reprogramación de las negociaciones.

Esta reestructuración y reprogramación suponía también la adopción de un nuevo enfoque de negociación que abandonara la defensa de las posiciones y de las propuestas de negociación presentadas previamente y la búsqueda de formar coaliciones, para adoptar una estrategia que buscara soluciones a los problemas, a través de reuniones de intercambio y de consultas recíprocas, donde las partes negociaban entre ellas y se «escuchaban» mutuamente y no con el presidente de las negociaciones, quien participaba como observador en las reuniones.

A partir de la adopción de este nuevo enfoque quedaba claro que el primer pilar era el que planteaba las mayores dificultades técnicas. Ello se debe a que es una cuestión que afecta directamente a todos los miembros del Sistema, a diferencia de lo que ocurre con las cuestiones de los otros dos pilares. Por lo que era evidente que para la definición del marco se debía entender que este esquema podía no incluir cifras, ni fórmulas.

Sin embargo, dos hitos son importantes en la evolución de las negociaciones en esta segunda etapa:

1. la aprobación por parte del Consejo General de la OMC del denominado «paquete de julio» en agosto de 2004;
2. la VI Conferencia Ministerial celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005.

El paquete de julio de 2004

En agosto de ese año, el Consejo General de la OMC aprobaba una serie de acuerdos que incluían en el esquema, el marco que serviría como base para completar las negociaciones por las modalidades en el sector agrícola. Así como también se reconocía que el plazo final para el cierre de todas las negociaciones en todos los ámbitos establecidos en la Decisión Ministerial de Doha, no se cumpliría.

En el sector agrícola, la aprobación de este esquema o marco simbolizaba la cristalización política del proceso de desestancamiento de las negociaciones que se fue haciendo a través de los foros internacionales que se organizaron fuera de los ámbitos de la OMC³⁵ pero que involucraron a casi todos sus miembros, a través de los viajes del director general de la OMC a los países en desarrollo, y de las reuniones periódicas preparatorias que se realizaron entre los meses de marzo y junio de 2004, en las que se registraron cautelosos avances generales.

El «Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura» describe las características fundamentales de las modalidades, pero sin entrar en todos los detalles. Señala que los tres pilares están interconectados y forman parte de la totalidad del acuerdo. Por lo que deben equilibrarse de un modo equitativo, para lo cual «es necesario que las modalidades que se elaboren, integren disposiciones operacionalmente eficaces y significativas para asegurar el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo» (*Decisión del Consejo General de la OMC*, Anexo A, Párrafo 2 de la Introducción, 2004), dado el papel crucial que tiene el sector agrícola en el desarrollo económico de estos países. Plantea asimismo, que el nivel de ambición del mandato de Doha serviría de anclaje para las negociaciones.

El primer pilar: mejoras en el acceso a mercados

En primer lugar, el Marco propone un enfoque único para países en desarrollo y países desarrollados: una fórmula estratificada para realizar las reducciones de los niveles arancelarios consolidados, teniendo en cuenta las diferentes estructuras arancelarias de los países, divididas por bandas. Esta fórmula debía permitir la progresividad de las reducciones arancelarias,³⁶ con flexibilidades en el caso de los productos sensibles.

En segundo término, se preveía que los países pudiesen seleccionar una cierta cantidad de productos (líneas arancelarias) como productos sensibles. Para estos productos, se debía aplicar el principio de «mejora sustancial», a través de una combinación de compromisos en materia de contingentes arancelarios que serían ampliables, y reducciones arancelarias.

35 Entre estos se pueden citar la Reunión de Ministros de Comercio de los PMA (mayo de 2004), la Reunión Ministerial de la OCDE (mayo de 2004), la Conferencia de Ministros de Comercio de la Unión Africana (mayo de 2004), la Reunión de los Ministros de Comercio del APEC (junio de 2004), la Conferencia de la UNCTAD (junio de 2004), la Reunión de Ministros de Comercio de Australia, Brasil, la UE, India y EEUU.

36 Reducciones mayores para los aranceles más elevados.

En materia de contingentes arancelarios, se apuntaba hacia una flexibilidad para alcanzar un resultado equilibrado entre la reducción o eliminación de los aranceles dentro del contingente y el objetivo de mejoras operacionalmente eficaces en la administración de los contingentes arancelarios existentes.

En materia de trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo, establecía menores compromisos de reducción arancelaria o compromisos de ampliación de los contingentes arancelarios, la posibilidad de designar a una cantidad de productos como especiales teniendo en cuenta criterios relativos a las necesidades de seguridad alimentaria, de seguridad de los medios de subsistencia y de desarrollo rural garantías de que estos productos tuviesen un trato más flexible, establecimiento de un mecanismo de salvaguardia especial, liberalización total del comercio de productos tropicales y de aquellos de particular importancia para una diversificación de la producción.

El segundo pilar: reducciones sustanciales de la ayuda interna

Promovía el otorgamiento de un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo consistente en períodos de aplicación más largos, coeficientes de reducción más bajos para todos los tipos de ayuda interna causante de distorsión del comercio, exención de la obligación de reducir los niveles *de mínimos* de ayuda interna a aquellos países que asignen toda la ayuda *de mínimos* a agricultores de subsistencia y pobres en recursos.

Apuntaba también a promover una armonización de las reducciones efectuadas por los países desarrollados, a través de recortes más profundos en los niveles más altos de ayuda interna permitida.

Buscaba asegurar una reducción general sustancial en el nivel global de ayuda causante de distorsión del comercio a partir de los niveles consolidados de la MGA Total Final mediante una fórmula estratificada³⁷ y en los niveles *de mínimos* permitidos, también mediante una fórmula estratificada.

Establecía también la fijación de un tope máximo de la MGA por productos específicos.

Preveía una revisión de lo que se considera como ayuda interna distorsionante del comercio y de la producción, para excluir de esta categoría a los pagos directos en el marco de programas de limitación de la producción que se basen en superficies y en rendimientos establecidos e invariables o si se realizan con respecto al 85 % del nivel de producción de base, establecido e invariable, así como los pagos directos que no requieren producción. Asimismo, se fija un límite para estas ayudas,³⁸ intentando que este tipo de ayuda cause un efecto distorsionante menor en el comercio que el que causan las ayudas de la caja ámbar.

Establecía asimismo la adopción de mecanismos para asegurar que las ayudas sin compromiso de reducción, carezcan de efecto distorsionante del comercio, ni sobre la producción.

37 Mayores reducciones para los miembros que tengan una MGA total más alta.

38 5 % del promedio del valor total de la producción agrícola en un período dado de tiempo.

El tercer pilar: la competencia de las exportaciones

A este respecto, el Marco suponía el compromiso de los países miembro de convenir «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 para una fecha final creíble» (*Marco para establecer las modalidades para la agricultura*, Párrafo 18 de la parte referida a competencia de las exportaciones, 2004). De ese modo, se acordaba que para la fecha final, se eliminarían:

- las subvenciones a la exportación según se establecieran en las listas;
- los créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro con períodos de reembolso de más de 180 días;
- 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 estuviesen de acuerdo a las disciplinas que se acordaran, respecto a pago de intereses, tipos de interés mínimos, requisitos de primas mínimas y otros elementos que puedan constituir subvenciones o distorsionar de otro modo el comercio;
- las prácticas que distorsionaban el comercio en lo que respecta a las empresas comerciales del Estado exportadoras, incluida la eliminación de las subvenciones a la exportación que otorgaran o que les fuesen concedidas, la financiación estatal y la garantía de las pérdidas; y
- el suministro de ayuda alimentaria que no fuese acorde con las disciplinas operacionalmente eficaces que se acordaran, a fin de evitar el desvío de comercio.

Asimismo, se establecía que las modalidades que se acordaran para la remoción progresiva de estas subvenciones serían de aplicación en un plazo a determinar y que en el marco de trato especial y diferenciado a favor de los países desarrollados, este plazo sería mayor.

A partir del Marco, las negociaciones tanto en el ámbito de reuniones formales del Comité de Agricultura en sesión extraordinaria como en el ámbito de reuniones informales o a través de consultas técnicas de composición abierta. Se centraron en trabajar el detalle técnico de lo establecido en este documento, que había dejado sin definir elementos como las fechas de inicio y finalización del período de implementación. De este modo, estos trabajos se iniciaron con el examen de cuestiones como la conversión de los derechos específicos en equivalentes *ad valorem*; las empresas comerciales del Estado exportadoras; la ayuda alimentaria subvencionada; las disciplinas en materia de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro por 180 días o menos; el examen y aclaración de la ayuda interna en el marco del compartimento verde; la administración de los contingentes arancelarios; la base para la ampliación de los contingentes arancelarios; los productos tropicales y cultivos sustitutivos del 4.544 de estupefacientes; el método para establecer los topes de

las ayudas del compartimento ámbar por productos específicos; y los períodos de base en el contexto de los compromisos en materia de ayuda interna.

La VI Conferencia Ministerial de Hong Kong y sus resultados

Tal como había sido establecido en la reunión del Consejo General de la OMC, esta se produjo en diciembre de 2005. Al momento de producirse esta pregunta era clave: ¿cómo se llegaba en el sector agrícola, a partir del «marco para las modalidades» de julio de 2004?

En la esfera del primer pilar (la mejora sustancial del acceso al mercado de los productos agrícolas), este continuaba siendo uno de los temas de más difícil consenso, como consecuencia no solo de la diversidad de las cuestiones involucradas en la agenda, sino de la variedad de los instrumentos aplicados. Ya el marco de julio de 2004 había dejado numerosas lagunas. Si bien se había acordado una reducción de los niveles arancelarios consolidados, expresados como aranceles *ad valorem*, mediante una fórmula estratificada o de tratamiento diferencial según bandas, no se había definido la amplitud de cada banda, ni el porcentaje de reducción que se debía aplicar, a fin de permitir que la reducción fuese «sustancial». Tampoco se había definido un método de conversión de los aranceles específicos en aranceles *ad valorem*. Sobre este aspecto en concreto, recién en mayo de 2005, se había consensuado un método de conversión.

Otros temas sobre los que el Marco había dejado una laguna, eran el porcentaje de reducción o eliminación de los aranceles aplicados dentro de los contingentes; las medidas a aplicar para evitar la progresividad arancelaria; la simplificación de las estructuras arancelarias y el mantenimiento del MSE,³⁹ la cantidad de productos que por encontrarse dentro de la categoría de productos sensibles, quedarían exceptuados del compromiso de reducción general de sus niveles arancelarios y por lo tanto recibirían un tratamiento especial. En este punto en particular, mientras que los EE.UU y los países del G-20 pretendían que dentro de esta categoría entrasen un porcentaje inferior al 1% de los productos agropecuarios, la UE, proponía un porcentaje del 8% de los productos agropecuarios.

En la esfera del segundo pilar (reducciones sustanciales de la ayuda interna), el principal nodo gordiano del debate en las reuniones previas a la VI Conferencia Ministerial de Hong Kong, había sido que el Marco había acordado rebajas de la ayuda interna a partir de los niveles consolidados y no sobre los niveles aplicados. El problema era que los niveles aplicados eran inferiores a los niveles consolidados de ayuda que eran los máximos comprometidos. De este modo, para que se produjese la tan ansiada reducción sustancial de la ayuda interna, los porcentajes de recortes que se estableciera tenían que ser muy elevados. En el ámbito de los programas de ayuda con fuertes distorsiones en los niveles de comercio, las mayores reducciones debían estar a cargo de los países

39 Mecanismo acordado en la Ronda Uruguay, para un conjunto de productos agropecuarios, que cuyas importaciones estaban sujetas a restricciones cuantitativas pero que a partir de los Acuerdos de la OMC quedaron sujetas a aranceles.

desarrollados (EE.UU, UE y Japón), quienes eran los que más subvencionaban a sus producciones internas. Por lo que el corazón de la negociación debía estar en la clasificación de los países en bandas según el nivel de ayuda y el porcentaje de reducción que debía corresponderle.

El otro aspecto en debate era el nivel máximo de ayuda distorsionante del comercio, permitido por producto. Con ello, se buscaba evitar que la reducción se aplicara por grupo de productos en forma promedial, dejando alguno sin afectar.

Una laguna del Marco era la magnitud de la reducción de las ayudas *de minimis* que corresponden también al compartimiento ámbar. Este se revelaba como un aspecto altamente sensible para los EE.UU y para muchos países en desarrollo.

Otro aspecto no tratado por el Marco tuvo que ver con el denominado compartimiento azul, y su techo, fijado como 5 % del valor de la producción de un período a determinar; los mecanismos a adoptar para que las ayudas internas de este compartimiento sean menos distorsionantes que las del compartimiento ámbar.

En el ámbito del tercer pilar (la competencia de las exportaciones), el nudo gordiano de los debates radicaba en el plazo y la forma en que se eliminarían las subvenciones a las exportaciones bajo todas sus formas.

En este escenario, y favorecida por las presiones sobre los negociadores para cerrar la reunión con resultados tangibles positivos luego del fracaso de Cancún y el nuevo clima generado por la aprobación del Marco de julio de 2004 y la asunción de un nuevo director general de la OMC, la VI Conferencia Ministerial aprobó una declaración que sirvió de complemento al Marco de julio de 2004, en la medida que supuso la adopción de un compromiso de continuar con las negociaciones para completar con el Programa de Doha, agregando algunas precisiones que poco sirvieron para acercar las posiciones de las partes, en materia agrícola. Por lo que amplió la fecha última para concluir las negociaciones en todas las esferas del Programa de Doha, hasta fines del año 2007.⁴⁰ Ello implicó también fijar como fecha límite para concluir con las negociaciones en el campo de las Modalidades en el sector que nos atañe, a fines de abril de 2006 y la fecha tope para que los países presentasen sus proyectos de listas globales de concesiones u ofertas a fines de julio del mismo año.

- Si bien los resultados en el sector agrícola, pueden ser calificados de modestos. Estos fueron:
- En materia de acceso a los mercados, se establecieron cuatro estratos o bandas para estructurar los cortes arancelarios, pero no se avanzó ni en los umbrales dentro de cada banda, ni en la profundidad de la reducción. Tampoco se logró consenso sobre el tratamiento de los productos sensibles, categoría a la que todos los países tenían derecho a establecer.

40 La fijación de esta fecha límite tuvo que ver con la finalización de la autorización otorgada por el Congreso de los EE.UU al presidente para negociar, que era del año 2007.

- Se continuó enfatizando la flexibilidad que tendrían los países en desarrollo para categorizar a un número apropiado de líneas arancelarias como productos especiales, los que estarían sujetos a menores recortes o exceptuados de recortes de los niveles arancelarios aplicados.
- Asimismo, tuvo en cuenta la adopción de un mecanismo de salvaguardia especial para países en desarrollo, que se activaría ante variaciones bruscas en los volúmenes y valores de las importaciones de alimentos.
- Respecto al algodón, se determinó que los países desarrollados debían otorgar un acceso libre de aranceles y contingentes, a las exportaciones provenientes de los países productores, que en general se encuentran dentro de la categoría de menos avanzados. Esta obligación de los países desarrollados, quedaba extendida para todos los productos provenientes de los países menos avanzados (PMA).
- *En lo referente al segundo pilar*, se establecieron tres bandas para la reducción global de toda la ayuda interna (Compartimiento ámbar + ayuda *de mínimos* + compartimiento azul) y para las reducciones de la MGA, con mayor porcentaje de reducción para los estratos superiores. Tácitamente quedaba establecido que la Unión Europea quedaría comprendida en el estrato más alto y por lo tanto, debía realizar las mayores reducciones de toda la ayuda interna distorsionadora del comercio (y de los niveles de producción) y de la MGA, en la banda intermedia estarían los EE.UU y Japón, mientras que los demás miembros estarían en el estrato inferior.
- Además, se acordaba que los países en desarrollo que no tuviesen compromisos de reducción en materia de la MGA, también estaban exentos de recortar sus niveles *de mínimos* de la ayuda del compartimiento ámbar y sus niveles de ayuda total.
- Sin embargo, no quedó consensuado el porcentaje que aseguraría una reducción «sustancial» de esta ayuda. Esto preocupaba especialmente a los países en desarrollo, ya que muchos de ellos no asumían compromisos de reducción en el mismo sentido.
- *En cuanto al tercer pilar*, solo se consensuó en asegurar que para fines del 2013, la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a la exportación debía estar completada. En lo referente a las subvenciones a la exportación en el sector del algodón, quedó determinado que los países desarrollados debían eliminar todas las subvenciones en 2006. Este compromiso afectaba principalmente a las exportaciones de algodón originarias de los EE.UU y beneficiaban a cuatro países del África Occidental.

Estos resultados fueron el producto de la influencia y las características proactivas de las agendas sobre temas específicos que tuvieron las coaliciones y grupos de países. Muchos de los cuales se crearon luego del fracaso de la Conferencia de Cancún y comprendieron a países en desarrollo como el G-20 o el G-33.

De estos dos, el más activo fue el G-20 que presentó propuestas concretas y completas sobre los tres pilares. Así, en cuanto al acceso a los mercados, este bloque propugnaba una reducción sustancial de los aranceles, para lo cual, las bandas de los niveles arancelarios mayores tendrían que realizar las mayores reducciones arancelarias. Además, reclamaba que los países desarrollados solo pudiesen mantener un arancel máximo consolidado que no podía ser superior al 100%. Asimismo, pretendía una reducción de la progresividad arancelaria para mejorar el acceso de los productos elaborados a los mercados, una simplificación de las estructuras arancelarias, mediante la *ad valoración* de los aranceles, una limitación de la cantidad de productos sensibles a cambio de asegurar el acceso en estos rubros mediante la creación de cuotas arancelarias o ampliando las ya existentes.

En cuanto a las ayudas internas, la posición del G-20 reclamaba que el nivel de reducción de las mismas tuviese una relación directa con el nivel de ayuda otorgada, con porcentajes mayores de reducción para los países desarrollados. Además, sostenía que esta reducción debía darse no solo a nivel de la ayuda consolidada como a nivel de la ayuda aplicada vigente. Esta reducción no solo debía ser sustancial en lo referente a la ayuda distorsionante del comercio total y por producto, sino que también debía abarcar a la ayuda *de mínimos* y a la que causa distorsión sobre el nivel de producción. Asimismo, reclamaba un reforzamiento de la disciplina para evitar que la ayuda distorsionante del comercio pudiese continuar bajo otra forma aceptada así como también que la ayuda por producto tuviese un techo, para evitar la aparición de una vía de escape para eludir los compromisos de reducción, mediante compensaciones entre productos.

Por último, en cuanto al tercer pilar, sostenía que los compromisos fijados tanto en la Declaración de Doha como en el Marco de Julio debían mantenerse. Reclamaba, además, que los subsidios directos y otros instrumentos con efectos similares debían eliminarse en un período de cinco años.

El G-33 se manifestaba partidario de la creación del mecanismo de productos especiales que no debían estar sujetos a los compromisos de reducción de sus niveles arancelarios, para los países en desarrollo. Asimismo, era partidario del nacimiento de un MSE para los países en desarrollo. A diferencia del anterior, todos sus integrantes tenían una postura defensiva en materia de acceso a mercados, algunos de los cuales lograron definir posiciones coincidentes. Así, el G-20 y el tradicional Grupo de Cairns, propugnador de una mayor liberalización del comercio agrícola coincidieron en sus reclamos en pro de una eliminación total de las subvenciones a la exportaciones, de un recorte sustancial en las ayudas internas de los países desarrollados, y de un mayor y mejor acceso a los mercados tanto para estos como para los países en desarrollo.

También los resultados alcanzados en Hong Kong y plasmados en la Declaración Ministerial fueron producto de que las esferas de las negociaciones en el ámbito del Mandato de Doha no podían separarse unas de las otras: por ejemplo, el ámbito de la agricultura con la de los productos no agrícolas (NAMA) y la de los servicios. Esto quedó evidenciado en el párrafo 24 de la Declaración

Ministerial, al señalarse que «reconocemos que es importante adelantar los objetivos de desarrollo de esta Ronda mediante el mayor acceso a los mercados para los países en desarrollo tanto en agricultura como en NAMA. Con este fin, recomendamos a nuestros negociadores que aseguren que haya un nivel de ambición en el acceso a los mercados para agricultura y NAMA comparablemente elevado. Esta ambición ha de alcanzarse de una manera equilibrada y proporcionada compatible con el principio de trato especial y diferenciado». De este modo, los dos últimos puntos del párrafo dejaban en evidencia los nuevos parámetros sobre los que se asentarían las negociaciones a partir de Hong Kong, condicionando los avances de la Ronda, conjuntamente a una efectiva liberalización comercial en el sector agrícola y a un tratamiento en materia de productos no agrícolas que contemplara las sensibilidades de los países en desarrollo.

La Ronda de Doha después de Hong Kong: una ronda en tiempo extra (2006-2008)

A los efectos prácticos, esta etapa puede ser dividida en dos períodos. El primero de los cuales se cerró con el anuncio por parte del director general de la OMC acerca de la suspensión de las negociaciones a fines de julio de 2006. Y el segundo comienza con la reapertura de las negociaciones a fines de 2006 y finaliza con el fracaso de la mini Ministerial de julio de 2008, punto final para nuestro análisis.

El anuncio de la suspensión de las negociaciones en julio de 2006 se debió esencialmente al mantenimiento de las diferencias en las posiciones de las partes en la negociación para el sector agrícola⁴¹ y estas discrepancias hicieron que continuar las negociaciones para consensuar las modalidades en los sectores de productos no agrícolas y servicios, también fuese imposible.

Sin embargo, esta decisión estaba de algún modo «preanunciada» cuando los modestos resultados alcanzados en Hong Kong pusieron en evidencia que la Ronda misma estaba en riesgo de colapsar. De hecho, en una encuesta de opinión realizada en enero de 2006, pocos días después del cierre de la Conferencia Ministerial, entre negociadores, hombres de negocios, políticos y expertos de países desarrollados y en vías de desarrollo, reveló que solo el 2 % creía que en el plazo previsto de abril de 2006 se alcanzaría un acuerdo sobre las Modalidades, aun cuando el 63 % de los encuestados consideraban que en el año 2006 se concluirían las negociaciones. Más aun, estas dificultades ya eran evidentes tanto en la reunión de ministros del G-6 de marzo de 2006 como en las reuniones preparatorias realizadas en Ginebra. En ellas, era evidente que el alejamiento de las posiciones de los EE.UU, India entre los países y las de las coaliciones como la UE, el G-20 y en menor medida el G-10, tanto en materia de acceso a mercados como a nivel de la ayuda interna, se mantenía, haciendo casi imposible

41 Sobre todo entre la UE, muy reacia a mejorar su oferta de acceso a los mercados en el sector y los EE.UU.

que se pudiera llegar a un consenso. Esto puede explicarse también por el difícil panorama político tanto de la UE, donde el mandato del Consejo de Ministros de la UE no era suficiente como para que el bloque regional pudiese otorgar concesiones claras y mayores en cuanto a acceso a mercado; como en los EE.UU, dónde también las diferencias entre la administración y el congreso debilitaban la capacidad negociadora del país y la posibilidad de flexibilizar sus ofertas.

Pese a las dificultades, el método de trabajo fue muy simple. Se partía de las propuestas de los miembros (países individualmente o coaliciones de países) para discutirlos. Una vez que el debate estuviese lo suficientemente maduro, el presidente del grupo de negociación correspondiente, preparaba, bajo su responsabilidad, un texto, que no implicara la existencia de acuerdo alguno sobre su contenido y que recopilara las propuestas presentadas.

Si bien el anuncio puso en evidencia que las metas previstas para fines de abril de 2006 y para fines de julio de 2006, no habían sido alcanzadas, ello no impidió que el presidente de las negociaciones comerciales en el sector agrícola, presentara un proyecto de texto sobre las modalidades, que reflejaba las distintas posiciones que habían sido planteadas durante todas las etapas anteriores de la Ronda. Este proyecto fue presentado en la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales de fines de junio de 2006, que se considera una mini Ministerial, calificación que se le dio porque a ella, no asistieron todos los miembros del sistema. A ella, solo asistieron los representantes de sesenta países miembro del sistema.

El primer borrador de un segundo anteproyecto sobre las modalidades para la agricultura y la suspensión temporal de las negociaciones oficiales (julio 2006)

Este segundo anteproyecto de texto⁴² fue sometido a una primera sesión de discusiones en el ámbito del Comité de Agricultura reunido en sesión extraordinaria y en el ámbito del Comité de Negociaciones Comerciales. Este proyecto puede ser considerado como un eslabón más en la larga cadena del proceso de identificar las posibles áreas de convergencia.

En materia de acceso a mercado

El análisis de este documento en este primer pilar de las negociaciones indica que el mismo sugiere utilizar, tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo, una fórmula estratificada de reducción de los aranceles consolidados, identificando cuatro bandas para clasificar sus niveles. Estas se presentan en los siguientes cuadros, así como los porcentajes de reducción arancelaria propuestos. En el primer cuadro se reflejan los intervalos de banda previstos para los países desarrollados.

Intervalo de banda	Reducciones arancelarias
Inferior a 20-30 %	20-65 %
20-30 % < aranceles ≤ 40-60 %	30-75 %
40-60 % < aranceles ≤ 60-90 %	35-85 %
Superior a 60-90 %	42-90 %
Fuente: Elaborado por la autora a partir de OMC, junio-julio de 2006	

En este segundo cuadro se presentan los recortes arancelarios previstos para los países en desarrollo.

Intervalos	Reducciones arancelarias
Inferior a 20-50 %	15-65 %
20-50 % < aranceles ≤ 40-100 %	20-75 %
40-100 % < aranceles ≤ 60-150 %	25-85 %
Superiores 60-150 %	30-90 %
Fuente: Elaborado por la autora a partir de OMC, junio-julio 2006	

De este modo, los niveles precisos para definir las bandas, la reducción promedio a aplicar tanto por los países desarrollados como por los países en desarrollo, quedaban por definir.

42 Cabe recordar que un primer proyecto fue presentado en el año 2002, por el entonces presidente de las negociaciones comerciales en materia agrícola: Harbinson

Además, se proponía que luego de aplicar la fórmula de reducción, un arancel consolidado no podía ser superior al 100 % en el caso de los países desarrollados y al 150 % en el caso de los países en desarrollo.

En materia de productos sensibles, se establecía que los países desarrollados tenían derecho a designar dentro de esta categoría de productos entre el 1 y el 15 % de sus líneas arancelarias mientras que los países en desarrollo, podían designar como tales un 50 % más de las líneas arancelarias autorizadas para los países desarrollados. Para estos productos, la reducción arancelaria propuesta era entre un 20-70 % de la prevista para cualquier producto agropecuario. Sin embargo, no establecía el porcentaje de reducción arancelaria para estos productos sensibles en el caso de países en desarrollo.

Asimismo, contemplaba el compromiso de ampliar los contingentes arancelarios pero sin indicar cual sería la base para esta ampliación (el consumo interno expresado como unidades físicas, los volúmenes de las cuotas arancelarias vigentes o las importaciones corrientes durante un período). Además, se contemplaba el compromiso de reducir o eliminar los niveles arancelarios dentro de los contingentes arancelarios.

Para el caso de los productos sensibles se proponía un porcentaje del consumo interno que serviría como base para la ampliación de la cuota arancelaria: 4 % para los países desarrollados y 6 % para los países en desarrollo. Además, se sugerían tres fórmulas para alcanzar la ampliación de los contingentes arancelarios en el caso de los productos sensibles.

También se contemplaba la expiración del mecanismo de salvaguardias especiales para los países desarrollados.

Además, se fijaban mecanismos para corregir los problemas de progresividad arancelaria y para apuntar a la simplificación de las estructuras arancelarias.

Por último, se preveía el derecho de los países en desarrollo a designar como productos especiales, o hasta el 20 % de los productos agrícolas o hasta cinco líneas arancelarias (productos). Para estos productos se preveía un trato especial que consistiría a un nivel tope arancelario consolidado o la prohibición de fijar nuevas cuotas arancelarias. Así como también se preveía el derecho de estos países a adoptar un mecanismo de salvaguardia especial. Este mecanismo podría cubrir todo el universo de productos agropecuarios o un cierto porcentaje de estos productos. Este mecanismo podía ser activado por medio de un gatillo activado por cantidad o por precio.

En materia del segundo pilar: reducción sustancial de las ayudas internas

El texto contempla una fórmula estratificada para asegurar una reducción de la MGA total consolidada. Los países desarrollados serían clasificados en tres bandas o niveles según el monto umbral de MGA total consolidada y para cada uno de los niveles correspondía un porcentaje de reducción, tal como se indica en el siguiente cuadro.

Umbral de ayuda (mil millones de dólares)	Reducciones de la ayuda interna
Inferior a 15.000 millones	37-60 %
Entre 15.000 y 40.000 millones	60-70 %
Superior a 40.000 millones USD	70-83 %

Fuente: Elaborado por la autora a partir de OMC, junio-julio de 2006.

Además, preveía que si estos países desarrollados tenían un nivel de MGA total consolidada superior a por lo menos el 40 % del valor de la producción agrícola, debían proceder a una reducción adicional, por lo menos equivalente a la mitad de la diferencia entre la reducción que le correspondería a su nivel y la correspondiente al nivel superior.

Por otra parte, señala el establecimiento de topes máximos de la MGA por productos específicos, acordando que estos topes debían ser los niveles medios aplicados de esa ayuda otorgada durante un período (que podía ser entre 1995-2000 o entre 1999-2001). Preveía también que si el monto de MGA consolidada por productos específico, en el período de base fuese inferior al nivel de *de mínimos*, la MGA correspondiente no debía exceder dicho nivel *de mínimos* o un porcentaje a establecer de la producción de ese producto.

Asimismo, establecía el compromiso de reducción de los niveles de *de mínimos* de la ayuda distorsionante del comercio, pero sin fijar el porcentaje de recorte, señalando que el mismo podía de ser de entre 50-80 % o en la cantidad acorde al recorte de la ayuda interna global distorsionante del comercio, si esta era superior. Sin embargo, no se establecía la forma de esta reducción, si iba a ser inmediata al comenzar el período de implementación, o si iba a ser una reducción progresiva en tramos anuales. Con relación a los países en desarrollo, estos quedaban exentos de este compromiso de recorte, si casi toda la ayuda *de mínimos* era asignada a los agricultores de subsistencia y pobres en recursos; o si eran países sin compromisos de recorte en materia de MGA o si eran importadores netos de productos alimenticios. Para el resto de los países en desarrollo, los compromisos de reducción de los niveles *de mínimos* de la ayuda interna distorsionante del comercio se implementarían progresivamente durante el período de aplicación pero no se fijaba un margen porcentual o un porcentaje determinado o si este recorte se ajustaría a los niveles de recorte de la ayuda interna global distorsionante del comercio.

Contempla asimismo, que si los países en desarrollo tienen un compromiso de reducción de sus niveles de MGA total consolidada, esta reducción sería equivalente a los dos tercios de la reducción correspondiente a los países desarrollados del estrato inferior. Entre los países exentos de compromiso de reducción de sus niveles de MGA total consolidada se encontraban los importadores netos de productos alimenticios. También preveía un mecanismo de trato especial y diferenciado para estos países, en materia de topes de niveles de MGA por producto específico, al señalar que los niveles de MGA corriente por

producto específico no podía exceder los niveles establecidos, que podían ser ya sea los niveles medios aplicados durante un período de base a establecer; ya sea el doble del nivel *de minimis* por producto específico; ya sea el 20 % de la MGA total consolidada por año.

Con relación a la ayuda interna del compartimiento azul, indicaba que quedaban exentos del cálculo de la MGA total corriente, los pagos directos, realizados en el marco de programas de limitación de la producción, basados en superficie (o cantidad de cabezas de ganado) y rendimientos fijos, o estos pagos se realizaban con respecto al 85 % de un nivel base fijo de producción, así como también quedaban exentos los pagos directos que no requerían producción.

Asimismo, fijaba un tope máximo de este tipo de ayuda: 2,5 % del valor de la producción agrícola en el período de base, para los países desarrollados y 5 % de este valor para los países en desarrollo. Si un país tenía un nivel de ayuda de este tipo, excesivamente alto, superior al 40 % de la producción agrícola total durante el período de base, debían reducirlo en un porcentaje similar al establecido para recortar la MGA total final consolidada.

Además, suponía el compromiso de reducción global de toda la ayuda interna causante de distorsión en el comercio (MGA total final consolidada + *de minimis* + compartimiento azul), mediante una fórmula estratificada de acuerdo a lo establecido en el siguiente cuadro:

Umbral de ayuda (mil millones de dólares)	Reducciones de la Ayuda Interna
Inferior a 10.000 millones	31-70 %
Entre 10.000 y 60.000 millones	53-75 %
Superior a 60.000 millones	70-80 %
Fuente: Elaborado por la autora a partir de OMC, junio-julio de 2006	

Preveía un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, que contemplaba que los países en desarrollo y aquellos de reciente adhesión al sistema que no tuvieran compromisos de recorte en materia de MGA, los países en desarrollo importadores netos de alimentos quedaban exentos de este tipo de recorte. Para los demás países en desarrollo, el compromiso de recorte de toda la ayuda interna distorsionante del comercio debía ser equivalente a los dos tercios de la tasa de reducción correspondiente según su nivel umbral de ayuda.

Además, contemplaba una especial atención para la reducción de la ayuda interna destinada a la producción de algodón.

En materia del tercer pilar (competencia de las exportaciones)

Por un lado, consolida el compromiso de los países desarrollados de eliminar todas sus formas de subvención a la exportación, sobre la base de reducción anual de los desembolsos presupuestales en un porcentaje a determinar, a partir de 2008. Para los países en desarrollo, el compromiso de eliminación de todas las formas de subvención a la exportación se debía hacer en una fecha a determinar, en las mismas condiciones de base que para los países desarrollados.

Con relación a los créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro quedaban sometidos a una rígida disciplina a aplicarse inmediatamente para los países desarrollados. Y todo apoyo a la financiación de las exportaciones que no se encontrasen de acuerdo a las regulaciones debían ser eliminadas tanto en el caso de países desarrollados como de países en desarrollo.

Para las empresas comerciales del Estado —exportadoras—, señalaba que su accionar debía también ajustarse a normas. En este sentido, establecía el compromiso de eliminar todas las subvenciones a la exportación otorgadas a estas empresas, toda forma de financiación de las exportaciones realizadas por las mismas y toda garantía de las pérdidas, otorgada en forma directa o indirecta. Se eliminaba también la utilización de los poderes de monopolio de estas empresas.

Respecto a la ayuda alimentaria internacional, contemplaba normas rigurosas a los efectos de eliminar o prohibir la ayuda alimentaria en especie o en dinero, realizada por los países desarrollados que no fuese concedida ante situaciones de emergencia.

Sin embargo, la presentación de este documento no sirvió para acercar las posiciones de las partes. Por lo que si bien esta reunión conjunta del Comité sobre Agricultura y del Comité de Negociaciones Comerciales se había producido para superar el momento crítico en el que se encontraba las negociaciones en el marco de la ronda, la misma se concluyó sin que se lograra superar las diferencias con relación a las modalidades, aún cuando las delegaciones reafirmaron su compromiso de concluir las negociaciones a fines de 2006.

Tampoco, la reunión del G-6, conformado por EE.UU, la UE, Australia, Brasil, Japón e India⁴³, logró sacar las negociaciones de la crisis.

De este modo, estaba perfilado el contexto para que el director general de la OMC decidiera suspender temporalmente las negociaciones comerciales. Esta decisión como ya se dijera no fue sorpresiva, sino que de algún modo estaba ya preanunciada, poniendo en evidencia el complejo y difícil momento que se atravesaba.

Sin embargo, como sucediera luego del fracaso de la V Conferencia Ministerial de Cancún, después de esta suspensión de las negociaciones oficiales en julio de 2006, se produjeron una serie de visitas del presidente del Comité de Negociaciones Comerciales a distintos países, contactos informales bilaterales y reuniones de los distintos foros y coaliciones, en las que se difundieron declaraciones con el objeto de abrir el diálogo y verificar si se podían hallar las coincidencias necesarias para superar el nuevo impasse. Entre estas, las que merecen una atención especial son:

1. la Declaración del G-110⁴⁴ (julio de 2006);

43 Las principales potencias comerciales de las que se espera un acuerdo de principios.

44 Conformado por los grupos de países en desarrollo (G-20, G-33, ACP, PMA, Grupo Africano, Economías Pequeñas y Vulnerables, el Grupo del Algodón y el CARICOM).

2. la Reunión Ministerial del G-20 en Río de Janeiro (setiembre de 2006);
3. la reunión del Grupo de Cairns realizada en ocasión de su XX Aniversario (setiembre de 2006); y
4. la Cumbre de la APEC (noviembre de 2006).

A través de estos encuentros bilaterales y colectivos y de las declaraciones que emanaron de ellos, quedaba evidente la difícil tarea que se debía realizar para acercar las posiciones de los EE.UU, la Unión Europea y algunos países en desarrollo como India.

Este entorno de reuniones bilaterales y colectivas oficiosas permitió que sobre enero de 2006, las negociaciones oficiales técnicas en Ginebra se reiniciaran ante la solicitud formal de Suiza realizada en noviembre de 2006 y abarcó los trabajos realizados hasta mediados de 2008.

El año 2007: un segundo impulso a las negociaciones comerciales

A lo largo del año de 2007, estas negociaciones adquirieron un relativo dinamismo, como lo muestran las reuniones especiales, con la asistencia de los ministros responsables realizadas como la reunión conjunta de la UE y los EE.UU, la reunión del G-4⁴⁵ y aquellas realizadas en la sede de la OMC. Sin embargo, la evolución misma de estas negociaciones estuvo marcada por dos cuestiones de naturaleza política. Por un lado, se puede citar la flexibilidad de la UE para mejorar su oferta de acceso a mercados en el sector agrícola y su disposición para ajustar sus expectativas en materia de productos no agrícolas de un modo desconectado con los resultados para el sector agrícola. La otra cuestión tiene que ver con el grado de entendimiento entre el congreso y la administración de los EE.UU, con relación a la aprobación de una nueva Autorización de Promoción Comercial, que asegurara que el congreso aprobara los eventuales acuerdos a los que se llegara en la ronda sin reclamar modificaciones. Una última cuestión también marcó esta evolución y esta tiene que ver con el margen de maniobra del gobierno de los EE.UU en materia de la ayuda interna.

En este segundo período, hay que indicar algunos de sus hitos principales. El primero de los cuales tiene que ver con la ronda de consultas que hizo el presidente del Comité de Agricultura a fines de mayo. En estas consultas quedó evidenciado que se habían reducido las diferencias entre la UE y los EE.UU, favorecido por las reuniones del G-4 y las conversaciones bilaterales.

Esta reducción de las diferencias entre la UE y los EE.UU fueron el resultado de una moderación de las demandas estadounidenses respecto a un mayor acceso a los mercados europeos y del hecho de que la UE también se había mostrado menos exigente sobre el grado de reducción de la ayuda interna y sobre cuán estrictas debían ser las normas regulatorias de los créditos a la exportación y ayuda alimentaria, principal instrumento de subvención utilizado por los EE.UU.

45 Este grupo se conforma con los EE.UU, la UE, Brasil e India.

En este mismo sentido, también se habían reducido las diferencias en lo referente al segundo y tercer pilar de la agenda establecida en Doha en el ámbito comercial. Así, en lo referente al segundo pilar, se habían reducido las diferencias en cuanto al límite consolidado para el nivel global de la ayuda interna total para los EE.UU, entre el nivel ofrecido por este país, y los niveles demandados por la UE y por el G-20. Sin embargo, a nivel de los límites de ayuda interna por producto, a cómo se debía ajustar el monto de ayuda global, el recorte de la MGA, el tope máximo de 2,5 % de la producción total para las ayudas del comportamiento azul, para las ayudas de *de minimis*, las diferencias entre las posiciones entre EE.UU, la UE y el G-20 no se habían reducido.

Del mismo modo, en lo referente al tercer pilar, si bien en un principio, había consenso en cuanto al cumplimiento, del año 2013 como fecha tope para la eliminación de todos los tipos de subvenciones a la exportación, la demora de las negociaciones hizo que la UE se inclinara por la revisión del tema, puesto que su principal preocupación se centraba en su oposición al esquema de reducción de las subvenciones que se venía negociando sobre todo en lo referente a la concentración de esta reducción en los dos primeros años y su rechazo a que las cantidades exportadas a las que se pudiesen aplicar los subsidios como método de la eliminación gradual de los mismos. Este resquemor afectaba sobre todo a los productos lácteos, para los que se esperaba tener un mayor margen de manobra como consecuencia del ajuste gradual de la producción interna que implica la reforma de la Política Agrícola Común (PAC)

Sin embargo, las grandes diferencias subsistían en el área del primer pilar, tanto en lo que respecta a los porcentajes de reducciones arancelarias previstas como en lo referido a la cantidad e importancia de los productos sensibles, especialmente los comprendidos en la banda arancelaria superior, el desvío que ello implicaba en el porcentaje de recorte general establecido para esa banda y la expansión de los contingentes arancelarios equivalentes al grado de desvío. Estas sensibilidades de algún modo, reducían la efectividad de la apertura comercial a la que se podía alcanzar.

De este modo, en materia de porcentajes de reducción de los niveles arancelarios, los EE.UU pretendían el establecimiento de los siguientes porcentajes de recorte: 75 %, 70 %, 65 % y 60 % para cada una de las cuatro bandas arancelarias previstas (0-20 %, 20-50 %, 50-75 % y superior a 75 %) respectivamente. En cambio, el G-20 reclamaba un recorte de 75 %, 65 %, 55 % y 45 % para cada uno de los estratos arancelarios señalados y la Unión Europea estaba dispuesta a aceptar un recorte de 60 %, 55 %, 50 % y 45 % respectivamente.

En cuanto a la cantidad de productos sensibles, existía un consenso inicial en el seno del G-4 que preveía que los productos sensibles podían ascender hasta el 4 % del universo productivo agrícola de los países desarrollados. En el ámbito del desvío respecto al nivel general de reducción previsto para la banda superior, la Unión Europea insistía en que el mismo fuese del 2/3 sobre el porcentaje de recorte previsto para la banda más alta. Ello implicaba reducciones de un 20 o

un 25 % según que el porcentaje de recorte establecido fuese de 60 % o 75 %. Por su parte, los EE.UU reclamaban que este desvío fuese solo del 50 % y los países del Grupo de Cairns y del G-20, defendían un desvío máximo del 40 %. En lo referido a los contingentes arancelarios, la UE insistía en que la expansión de los mismos fuese calculada de acuerdo a una fórmula sobre la base de las importaciones vigentes y no sobre los niveles de consumo interno, postura asumida por los EE.UU, el Grupo de Cairns y el G-20. Ello supondría incrementos muy modestos expresados en cantidades físicas.

Otras discrepancias se centraban en la negativa de la UE, Suiza y otros países desarrollados a considerar la *ad valorización* de la consolidación arancelaria, a terminar con el mecanismo de salvaguardia especial para la agricultura de los países desarrollados y a contemplar un techo arancelario del 100 %.

Por otra parte, cuestiones como la cantidad de productos especiales y el mecanismo de salvaguarda especial para los países en desarrollo quedaba vinculado al destino de los productos sensibles y la preservación de la salvaguardia especial de los países desarrollados.

En este período de la evolución de las negociaciones comerciales agrícolas uno de los hitos que debe ser mencionado es el de la presentación por parte del presidente de las negociaciones comerciales en materia agrícola en la reunión conjunta del Comité de Agricultura y el Comité de Negociaciones Comerciales en julio de 2007, elaborado en base a una ronda de consultas previas. Este documento fue objeto de cuantiosas revisiones tanto a lo largo de 2007 como del primer semestre del año 2008.

El Proyecto Falconer sobre las Modalidades (julio de 2007)

Este nuevo proyecto consagraba modificaciones respecto al anterior anteproyecto sobre las Modalidades de julio de 2006.

Así, *en materia del primer pilar (mejora del acceso a mercados)*, el texto contemplaba que una modificación de los porcentajes de recortes de los aranceles consolidados, transformados en aranceles *ad valorem* para el único efecto de realizar las reducciones, de acuerdo al siguiente cuadro, durante el período de implementación (2013-2014).

Banda arancelaria (%)	Porcentaje de reducción (%)
0-20%	48-52%
20-50%	55-60%
50-75%	62-65%
Más de 75%	66-73%
Arancel máximo	No se menciona

Si bien las reducciones previstas en este segundo documento se encontraban muy próximas a los niveles de reducción propuestos por el G-20, las opciones de recorte arancelario son mayores que las propuestas por el G-20, para los niveles arancelarios inferiores al 50 % y menores para los niveles superiores al 50 %.

Asimismo, para los países en desarrollo, se estipulaban escalas superiores de aranceles y reducciones equivalentes a los dos tercios de las previstas para los países desarrollados. Flexibilidades adicionales estaban previstas para los países en desarrollo con economías pequeñas y vulnerables.

Del mismo modo, para los productos sensibles para los países desarrollados, equivaldrían al 4-6 % de los productos agrícolas y para los países en desarrollo, equivaldrían al 5-8 % de los mismos, se preveían porcentajes de reducción arancelaria menores a los señalados y a modo de compensación por esa mayor flexibilidad, la ampliación de los márgenes de los contingentes arancelarios existentes, hasta alcanzar entre el 3-5 % del consumo interno, expresado en unidades físicas.

Se preveía además, que si luego de la implementación de los compromisos de reducción arancelaria, había algún miembro que mantenía más del 5 % de sus líneas arancelarias, con aranceles superiores al 100 %, este miembro debía compensar esta medida, con una ampliación del volumen de la cuota arancelaria.

La obligación de ampliación de los contingentes arancelarios podía ser moderada en función de la relación existente entre las importaciones intracontingente y las extracontingente y de la relación existente entre las importaciones intracontingente y los niveles de consumo doméstico. También al respecto, se preveía un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo con un compromiso de expansión que fuese dos tercios inferior al de los países desarrollados.

Respecto a la simplificación arancelaria, establecía diferentes alternativas. La primera de las cuales era *ad valorizar* todos los aranceles consolidados durante el período de implementación. La segunda implicaba que ninguna estructura arancelaria podía consolidarse bajo una forma más compleja que la vigente. Y la tercera señalaba que las formas muy complejas de aranceles consolidados debían eliminarse o simplificarse en forma transparente y verificable.

Con respecto a los niveles arancelarios aplicables intracuota, se indicaba el procedimiento: la eliminación o reducción en la misma proporción correspondiente al arancel aplicable a la nación más favorecida del respectivo estrato.

En cuanto al mecanismo de salvaguarda especial, se preveía su eliminación al final del período de implementación. Si esta eliminación no pudiera ser lograda, proponía que los países desarrollados retuvieran una cantidad máxima de líneas arancelarias, equivalentes a las consideradas como productos sensibles, pero en condiciones más rígidas que las vigentes: el gatillo de volumen se activaría solo a partir de un incremento de importaciones de al menos el 25 % del correspondiente al período base de los tres años anteriores y el remedio no podría consistir más que en un arancel, un tercio superior al arancel aplicado y para el gatillo de precio, establecía que el incremento de aranceles sería restringido a la mitad que el vigente.

En lo referente a los otros temas del tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo, como eran el caso de Productos Especiales y el del

Mecanismo de Salvaguardia Especial, proponía considerar para los primeros, el esquema usado en la Ronda Uruguay para productos sensibles, esto es, aplicar un corte mínimo de aranceles consolidados del 15 %. Sobre el Mecanismo de Salvaguardia Especial destacaba que en ningún caso puede producirse un uso frecuente del mecanismo y que debería contemplar solo la evolución de volumen y precios del comercio según el principio de la nación más favorecida, excluyéndose el comercio preferencial (Stancanelli, 2007).

En materia del segundo pilar (reducciones sustanciales de la ayuda interna), este nuevo documento contemplaba recortes sustantivos en los niveles totales de ayuda interna (MGA + compartimiento azul + ayuda *de mínimos*), tanto generales como específicos de hasta el 5 % del valor de la producción en cada caso. Para los países desarrollados promovía una reducción lineal de la ayuda global en tres niveles en los porcentajes siguientes:

1. para el nivel superior (más de sesenta mil millones de dólares de ayuda),⁴⁶ un porcentaje de recorte de entre un 75-85 %;
2. para el nivel intermedio (de entre diez y sesenta mil millones de dólares de ayuda),⁴⁷ un recorte que oscilaría entre el 66 y el 73 %; y
3. para el nivel inferior (menos de diez mil millones de dólares de ayuda), una reducción de entre el 50 y el 60 %.

Además de esto, preveía que los países desarrollados, cuya ayuda global superase el 40 % del valor de la producción agrícola, debían efectuar una reducción adicional, equivalente a la diferencia entre los porcentajes de reducción de los niveles anteriores.

Si se comparan estos porcentajes de recortes de la ayuda global, con los propuestos por los países del G-20, que excepto para los recortes previstos para el nivel superior de la ayuda interna, los demás porcentajes previstos en este proyecto son inferiores a los reclamados por el G-20.

Con relación a la MGA, que mide la ayuda del compartimiento ámbar, el proyecto preveía reducciones del 70 %, 60 % y 45 % de los niveles consolidados de MGA en la Ronda Uruguay, según si la ayuda superaba los cuarenta mil millones de dólares, los 15.000 millones de dólares o fuesen inferiores a este umbral de 15.000 millones de dólares, respectivamente.

Para los niveles *de mínimos*, los recortes serían del 60 o 50 % a ser negociados, y estos deberían aplicarse sobre la base del 10 % del valor de la producción en el período 1995-2000.

Para las ayudas distorsionantes tanto del comercio como de la producción, el límite máximo previsto debía ser del 2,5 % del valor promedio de la producción correspondiente al período 1995-2000.

Asimismo, el proyecto definía topes por producto para las ayudas del compartimiento ámbar y del compartimiento azul, tomando el promedio de la ayuda

46 Correspondería a los niveles de ayuda de la UE.

47 Correspondiente a los niveles de los EEUU y Japón.

otorgada durante el período 1995-2000. Además, quedaba permitido partir de montos mayores del valor autorizado por la legislación nacional siempre que se respetara el límite máximo fijado del 2,5 % del valor global de la producción. Quedaba también autorizada la compensación de la reducción de la MGA con incrementos similares en la ayuda del compartimiento azul, excepto para el algodón, dónde la compensación podía no exceder la mitad.

Además, para el algodón se preveían reducciones de la MGA superiores al promedio, un límite para la ayuda del compartimiento azul permitido, inferior en dos tercios del 2,5 % de la producción total, y un período de implementación reducido a 2 años.

Los países en desarrollo tendrían de acuerdo al proyecto, diversas flexibilidades, que incluían el quedar exentos de tener que realizar recortes de sus niveles de ayuda interna, como consecuencia del ya reducido nivel de ayuda a sus sectores agrícolas que aplicaban. De tener que reducir sus niveles de ayuda interna los porcentajes de reducción serían inferiores (dos tercios) de los que les corresponderían a los países desarrollados.

En tanto que *para el tercer pilar (competencia de las exportaciones)*, este proyecto de modalidades confirmaba por un lado, la fecha de eliminación total de todas las formas de subvenciones a las exportaciones así como de todas las medidas con efectos equivalentes, a través de créditos, ayudas alimentarias, empresas comercializadoras del Estado, por parte de los países desarrollados, para el año 2013.⁴⁸ Y contemplaba un período adicional para el cumplimiento de los compromisos por parte de los países en desarrollo. Las subvenciones a la exportación de algodón debían ser eliminadas desde el inicio del período de implementación.

Además, para las medidas que tuviesen un efecto similar al de las subvenciones a la exportación, se preveían la implantación de fuertes regulaciones para evitar los efectos subvencionadores.

Este texto fue sometido a un debate inicial tanto en el seno del Comité de Agricultura en sesión extraordinaria como en el Comité de Negociaciones Comerciales, como órgano encargado de la supervisión del desarrollo de la Ronda, tanto en sus reuniones de julio de 2007 como en la de setiembre del mismo año. Fue en esta última instancia que dicho documento sufrió una primera modificación muy marginal.

Además, se puede decir que en ambas instancias, si bien se consideró que el mismo no constituía un documento final acabado y si bien algunos de los actores participantes tuvieron reservas respecto a alguna de las propuestas allí establecidas, dicho documento fue tomado como una base sólida para continuar las negociaciones y como un paso más en un largo proceso negociador.

Ante este documento, actores como el Grupo de Cairns señalaron que el mismo constituía un buen punto de partida para relanzar las negociaciones

48 Para el año 2010, se debían reducir el 50 % de los desembolsos presupuestarios destinados a subvencionar exportaciones.

comerciales multilaterales agrícolas, enfatizando el compromiso del grupo para lograr una mejora sustancial en cuanto al acceso a los mercados de los productos agrícolas que estuviesen en línea con el Mandato de Doha, para lo cual se requerirían:

- profundos recortes arancelarios en cada banda;
- un tratamiento claro de los productos sensibles;
- la eliminación del MSE para los países desarrollados;
- la simplificación de las estructuras arancelarias;
- reglas claras y firmes para asegurar la eficiencia y transparencia en la administración de aranceles;
- la eliminación de los aranceles intracuota en los contingentes arancelarios; y
- la liberalización total en materia de productos tropicales.

Por su parte, el G-20, reunido en noviembre de 2007, señalaba «el avance de las negociaciones en esa área determinará el ritmo y el nivel de ambición de la Ronda y la proporcionalidad que deberá regir las contribuciones de los países desarrollados y en desarrollo» (Stancarelli, diciembre 2007). Con respecto a los niveles de recorte de las ayudas internas, el grupo precisaba que el nivel de reducción del sostén doméstico total distorsivo debía ser de tal magnitud que colocara dicho sostén en una escala inferior a los rangos establecidos en el proyecto Falconer revisado. Además reclamaba la adopción de disciplinas efectivas y creíbles para impedir la concentración de las ayudas y el traspaso de dichas ayudas entre productos y entre compartimientos. Del mismo modo, con relación al pilar de acceso a mercados, proponía unos niveles de reducción arancelaria sobre todo, para los aranceles más elevados, que eran superiores a los propuestos en el documento. Además, insistía «en la eliminación de la Salvaguardia Especial, en la fijación de un techo arancelario del 100 % para los países desarrollados y en la simplificación arancelaria, esto es, la transformación de aranceles compuestos y específicos en términos *ad valorem*» (*La Ronda Doha a fines de 2007: ¿desenlace a corto plazo?*, diciembre 2007). Reclamaba asimismo que los países desarrollados hicieran compromisos en materia de una ampliación significativa de los contingentes arancelarios en compensación por la designación de productos agrícolas sensibles. Y por último, en lo referente a las subvenciones a la exportación, exigía que se respetase el plazo final para su eliminación establecido para el año 2013.

Por otra parte, los países desarrollados insistieron en preservar los distintos instrumentos que impiden una adecuada transparencia del nivel de protección, a la vez que no indicaron en qué medida estaban dispuestos a reducir la ayuda interna y los aranceles en acceso a mercados.

En los últimos meses del año 2007, se registraron avances muy marginales, pese a que el presidente del Comité de Agricultura hizo circular una serie de documentos de trabajo sobre algunas de las cuestiones incluidas en el proyecto preliminar revisado. Por lo que el año de 2007 se concluía sin llegar a un acuerdo

de cierre de todas las negociaciones en el marco de la Ronda y el tiempo extra establecido en la VI Conferencia Ministerial de Hong Kong se había agotado si llegar a alcanzar la meta. Además, tampoco en ese año, se había producido la convocatoria de una nueva Conferencia Ministerial que indicara cuál era la voluntad política de los miembros ni cuál era el camino a seguir.

La evolución de las negociaciones comerciales multilaterales en el año 2008

El séptimo año de la ronda de negociaciones se iniciaba con unos avances marginales en las negociaciones sobre las modalidades, sin que se hubiese realizado la reunión bianual de la Conferencia Ministerial en el año 2007 como hubiese correspondido como consecuencia de una nueva oleada de inestabilidades y crisis económicas en las principales economías mundiales. Sin embargo, ello no impidió que en febrero y en mayo, el presidente del Comité de Agricultura Falconer presentara su segunda y tercera revisiones del documento ya analizado.

Las revisiones de febrero y mayo de 2008 del proyecto Falconer

El nuevo texto revisado presentado en febrero de 2008 reflejaba el escaso progreso alcanzado en las discusiones técnicas, sobre todo en lo referente al primer pilar del acceso a mercados, que continuaba siendo el menos desarrollado, especialmente en materia de productos sensibles y productos especiales para los países en desarrollo, MSE tanto para países desarrollados como para países en desarrollo, administración de los contingentes arancelarios, los niveles arancelarios vigentes dentro de estos contingentes.

Sin embargo, los consensos primarios alcanzados a nivel de las consultas realizadas a los países del G-6, permitieron algunos avances en las cuestiones más controversiales del primer pilar que permitieron que el presidente Falconer estuviese en condición de presentar en mayo una nueva revisión del texto.

Si se comparan las dos nuevas versiones del documento se observan algunas variaciones respecto a lo establecido en cada uno de los pilares, entre sí y con respecto al documento original. De más está decir que donde se procesaron las mayores diferencias entre las tres versiones fue en los pilares de acceso a mercados y de ayudas internas, dado que las mayores coincidencias se encuentran en el tercer pilar referente a la competencia de las exportaciones. Sin embargo, aún en los dos primeros pilares, existen coincidencias en los tres textos en lo referente a las bandas y porcentajes de reducción manejados tanto para las ayudas internas distorsivas como para los aranceles a la importación

Pero si se hace un análisis más detallado se observan las diferencias. De este modo, *respecto al primer pilar: acceso a mercados*, la versión del proyecto de mayo de 2008, aportaba el compromiso para los países desarrollados de alcanzar una reducción arancelaria promedio mínima del 54 %, tomando en cuenta para dicho cálculo, la reducción prevista para los productos sensibles y para los países en desarrollo, lograr una reducción promedio máxima del 36 %. Además, proponía que los países desarrollados debieran proceder a una

reducción mayor a la que se indicaba para cada uno de los estratos arancelarios, en caso de que los recortes respectivos no permitiesen alcanzar la reducción arancelaria promedio mínima prevista. Así como también, preveía para los países desarrollados, las reducciones arancelarias por estratos que se presentan en el siguiente cuadro:

Banda arancelaria (%)	Porcentaje de reducción (%)
0-20%	50%
20-50%	57%
50-75%	64%
Más de 75%	66-73%

En cambio, para los países en desarrollo, los porcentajes de reducción debían ser las dos terceras partes del realizado por los países desarrollados.

Las mayores diferencias se encuentran, sin embargo, en que si bien no se pautan cambios en la cantidad de líneas arancelarias agrícolas que los países desarrollo podían incluir como productos sensibles,⁴⁹ si se preveía en la versión de mayo que la posibilidad que este número se elevase hasta el 8%. Además, si bien en los documentos anteriores, también se reconocía el compromiso que para estos productos, las reducciones arancelarias previstas fuesen inferiores a la general correspondiente a cada banda arancelaria, en la versión de mayo de 2008, se proponían recortes que fuesen en un 1/3, 1/2 o 2/3 de los que finalmente se acordasen para cada banda, con el compromiso adicional de los países desarrollados involucrados en expandir o abrir nuevos contingentes arancelarios con aranceles reducidos, indicando que la expansión de los contingentes ya existentes debía tener una relación directa con el desvío respecto a la reducción general en relación con cada banda y también debía oscilar entre los rangos de 3%-5%, 3,5%-5,5% y 4%-6% del consumo interno, dependiendo de los desvíos. Contemplaba una expansión adicional de las cuotas del 0,5% para aquellos que hiciesen uso de la flexibilidad de elevar el número de productos sensibles hasta el 8% de las líneas arancelarias. Para los países en desarrollo, la cantidad de líneas arancelarias incluidas como productos sensibles era mayor.

Con relación al techo máximo arancelario, en ninguna de las tres versiones, se establecía un nivel arancelario máximo permitido. Sin embargo, en la versión de mayo de 2008, se proponía que para aquellos países desarrollados que tuviesen más del 4% de sus líneas arancelarias con aranceles superiores al 100%, no solo se aplicara la reducción correspondiente al último estrato de la estructura de bandas, sino que también se produjese una expansión adicional de las cuotas arancelarias.

En cuanto a los niveles arancelarios intracuotas, los dos textos preveían distintas opciones a ser negociadas: su eliminación, su reducción a un techo que oscilaría entre un 5 y un 10% o su recorte acompañando el recorte general de la banda correspondiente al producto objeto de cuota, por el nivel arancelario consolidado.

49 Estas continuaban oscilando entre el 4 y el 6% de las líneas arancelarias del sector.

Otra diferencia que presentaba el texto revisado de mayo de 2008, era para los países en desarrollo, se precisaba más las disciplinas que debían regular los mecanismos de Productos Especiales y de Sistema de Salvaguarda Especial.

Contemplaba que para el primero de estos mecanismos, se proponía que los productos designados como productos especiales, quedan exentos de reducción arancelaria o sujetos a una reducción menor a la general prevista para cada es- trato. Además, se proponía que los países en desarrollo podían designar como productos especiales, un mínimo del 8 % de sus líneas arancelarias agrícolas, pero también preveía la posibilidad de que este porcentaje se elevase hasta un 20 %, ⁵⁰ siempre que esta expansión estuviese justificada por razones de seguridad alimentaria, medio indispensable de vida o desarrollo rural.⁵¹

Para el segundo, se continuaba proponiendo que el mismo se activara en función de incrementos en el volumen de las importaciones o de baja de los precios de las importaciones, pero se indicaba que los países en desarrollo po- dían activar este mecanismo para hasta cuatro a ocho líneas arancelarias durante un período de 12 meses, autorizándose a los países a que aplicasen aranceles superiores a los niveles consolidados durante el período de implementación. Asimismo, se precisaba que los dos tipos de gatillo para su activación no podían ser utilizados simultáneamente y que el mecanismo tampoco podía ser utiliza- do cuando se hubiesen aplicado otras medidas de salvaguardia, o medidas anti *dumping* o medidas compensatorias. Estas cláusulas despertaron la desazón en el seno del G-33.

Respecto a cuestiones como la simplificación arancelaria, la progresividad arancelaria y las salvaguardias especiales para los países desarrollados, tanto la versión de febrero de 2008 como la de mayo de 2008, no contenían grandes diferencias entre sí y respecto a la anterior.

Con relación al segundo pilar (*ayudas internas*) la revisión de mayo de 2008 establecía que los compromisos sobre ayuda interna distorsiva total (MGA + Compartimiento azul + *de minimis*) debían ser incluidos en las listas de com- promisos de cada país. Y preveía además, unos porcentajes de reducción de las mismas para los países desarrollados que se establecen en el siguiente cuadro:

Bandas	Porcentaje de reducción	Países
Más de 60.000.000 de dólares	75 %-85 %	UE
De 10.000.000 a 60.000.000 de dólares	66 %-73 %	EEUU y Japón
Menos de 10.000.000	50 %-60 %	Otros países

50 El 40 % de estos productos especiales quedaban libre de recortes arancelarios y el restante 60 %, sus niveles arancelarios debían reducirse en un 15 %.

51 En la versión de julio de 2008, el presidente del Comité de Agricultura redujo la autodesig- nación de productos como productos especiales a un mínimo de 10 % de las líneas arancela- rias agrícolas hasta un máximo de 18 % y simultáneamente redujo el porcentaje de productos especiales exentos de recortes arancelarios a un tercio,

Respecto a las ayudas no distorsivas del comercio (compartimiento verde), el texto revisado de mayo de 2008, preveía la posibilidad de que se revisaran las bases de cálculo de estas ayudas, velándose siempre para que estas ayudas no tuviesen efectos ni sobre los niveles de producción, ni sobre el comercio.

Si bien las dos revisiones de febrero y mayo de 2008 constituían bases para la negociación y mostraban el progreso alcanzado, ambas versiones dejaban en claro que estos progresos eran insuficientes para acordar las modalidades como quedó en evidencia en la Mini Conferencia Ministerial de julio de 2008, realizada en Ginebra. Más aún las mayores controversias que despertaban las tres versiones revisadas del proyecto Falconer, se centraban en lo referido al primer pilar en la cuestión de la designación parcial como mecanismo para determinar la expansión de los contingentes arancelarios como consecuencia de la designación de los productos sensibles y la mayor liberalización en los productos tropicales, preservando a la vez los mecanismos preferenciales de larga data, que benefician a los países del ex Tratado de Lomé. Para el segundo pilar, se concentraban en la redefinición de los programas de ayuda interna no distorsiva y en el hecho de que en ninguno de los documentos había una estipulación máxima del monto total de toda la ayuda interna (distorsiva y no distorsiva), como medio de establecer un límite indirecto a toda la ayuda interna.

La Mini Ministerial de julio de 2008: Una nueva «puesta en el congelador» de las negociaciones comerciales agrícolas

Al celebrarse esta conferencia se buscó dar solución al problema de no haber cumplido con el proceso normal de funcionamiento de los órganos centrales de la OMC, con la celebración de la VII Conferencia Ministerial en el año de 2007. A su vez, la intención de dicha reunión era tratar de finalizar la discusión sobre las modalidades para la Agricultura y los demás sectores que integraban el amplio campo de negociación de la Ronda de Doha a los efectos de permitir que los países pudiesen presentar sus compromisos de liberalización antes de finalizar el año de 2008. Sin embargo, como ya había sucedido en la Conferencia Ministerial de Cancún en el año 2003, la reunión terminó en fracaso, al no encontrarse un acuerdo en cuestiones tales como el MSE, los productos especiales, las subvenciones especiales otorgadas por el gobierno de EE.UU al algodón y la vigencia de otros programas de ayuda interna al sector agrícola en los países desarrollados y en especial en los EE.UU y la UE.

Sin embargo, esta reunión se produjo dentro de un contexto político particular, marcado por la presión y la ansiedad generada por las elecciones presidenciales de noviembre de 2008 en los EE.UU y la evidencia de que la economía estadounidense estaba comenzando a entrar en una fase recesiva profunda que podía provocar el aumento de las tendencias proteccionistas para la nueva administración que saliera electa, no importa cual fuese su partido. Ello provocaba la sensación de que la ronda de no cerrarse a fines de 2008, podía entrar en una fase de congelamiento de las negociaciones. Además, la proximidad de las

elecciones presidenciales en los EE.UU también tuvo otro efecto negativo para el desarrollo de los debates durante la reunión misma. Ese otro efecto era que los EE.UU estaban poco proclives a aceptar recortes sustanciales en sus programas de ayudas internas distorsivas del comercio y en especial de sus subsidios al algodón. Asimismo, era una fuente importante de preocupación para los negociadores que el negociador de los EE.UU no contase con la autorización legal para cerrar un acuerdo, como consecuencia de la expiración de los poderes negociadores dados a la administración Bush en junio de 2007.

El contexto político también estuvo afectado por la proximidad de las elecciones en la India que estaban pautadas para inicios del año 2009. En este sentido, un acuerdo ultraliberalizador del sector agrícola tampoco sería bien acogido por el electorado rural del país. No hay que olvidar que la India era uno de los países en desarrollo con la postura más defensiva en materia de las negociaciones agrícolas. Así como tampoco se puede ocultar que el largo camino que venía atravesando la Ronda de Doha, hacía que la India fuese el portavoz del escepticismo más elevado sobre los beneficios para el desarrollo que podía traer la Ronda. En la postura opuesta estaba Brasil, quien presionaba fuertemente para una rápida conclusión de las negociaciones. Otros países en desarrollo como Argentina o Sudáfrica tampoco estaban muy «entusiasmados» por los beneficios que les podía aportar las negociaciones en áreas como los productos no agrícolas. Del mismo modo, la mayoría de los pequeños países en desarrollo tampoco tenían una percepción clara de los beneficios inmediatos que les podía traer la mayor liberalización comercial general. De hecho, los países menos avanzados en especial los del África subsahariana veían con gran preocupación la perspectiva de pérdidas que la mayor liberalización comercial les pudiera traer tanto para sus sectores agrícolas nacionales como para sus incipientes sectores manufactureros.

Pero, ¿cuáles fueron los resultados alcanzados? Para responder a esta pregunta primero hay que preguntarse cuáles eran las cuestiones más contenciosas en materia agrícola antes de y durante la minicumbre. Y como lo demostraban las posiciones de los respectivos grupos de países y algunos de los países en forma individual, respecto a las tres versiones del Proyecto Falconer de julio de 2006, la agricultura se revelaba como la cuestión en general más controversial y se estaba aún lejos de alcanzar un acuerdo. Los países en desarrollo habían definido la dimensión del desarrollo durante esta larga ronda de negociaciones como una dimensión que incluyera entre otros aspectos:

- la gradual liberalización de una cantidad limitada de líneas arancelarias a fin de proteger a sus productores económicamente vulnerables, a través de la creación de mecanismos de productos especiales y la extensión de reducciones arancelarias para una cierta cantidad de productos;⁵²
- el establecimiento de un mecanismo para ayudar a los países en desarrollo a enfrentar los problemas de fluctuaciones en los precios de los

52 Cuestión exigida por el G-33.

bienes importados y de fuertes incrementos de las importaciones, mediante la creación del MSE;⁵³

- la reducción de la competencia desleal dentro de los mercados agrícolas, derivadas de las políticas de ayuda interna de los países desarrollados, recortando significativamente las subvenciones a la agricultura y fortaleciendo las disciplinas a este respecto;⁵⁴ y
- el estudio de todas las políticas comerciales distorsionantes que afectaban al sector algodonero en los tres pilares, de un modo expeditivo, ambicioso y específico en el marco de las negociaciones agrícolas.

Entre estos aspectos que integraban la dimensión *desarrollo*, habían dos que despertaban las mayores controversias y estas eran la habilitación para que los países en desarrollo pudiesen designar como Productos Especiales a una cierta cantidad de líneas arancelarias —es decir productos— y el establecimiento del MSE. El primero de estos temas perduraba como tema controvertido desde la primera versión del Proyecto Falconer en julio de 2006. El segundo de los cuales solo se había convertido en tema debatido a partir de la segunda revisión del mencionado proyecto en febrero de 2008.

También hay que señalar que la mayoría de estas reclamaciones tampoco se encontraban satisfechas en ninguna de las versiones revisadas del Proyecto Falconer, ni incluso en la presentada por el presidente Falconer ante el Comité de Agricultura, reunido en sesión extraordinaria en julio de 2008, pocos días antes de la mini conferencia.

Sin embargo, si se compara con la situación de julio de 2006, cuando el director de la OMC decidiera suspender las negociaciones se habían producido avances significativos en la búsqueda de definir un acuerdo sobre las modalidades para el sector agrícola. En sí, los puntos de vista de la mayoría de los países se habían acercado mucho en materia del Mecanismo de Productos Especiales, al expandirse la categoría de Pequeñas Economías Vulnerables en desarrollo y al permitir que 46 países —todos del G-33— pudieran optar por reducciones arancelarias promedio y no mediante el procedimiento de línea por línea arancelaria. Si bien para la ocasión de la Mini Conferencia Ministerial, las posiciones, se habían acercado poco en lo referente al MSE, la oposición no solo se daba entre países desarrollados⁵⁵ *versus* países en desarrollo, sino que también se producía entre los países en desarrollo, exportadores netos de productos agrícolas y países en desarrollo, que tuviesen un sector agrícola conformado por pequeños granjeros que practicaban una agricultura de subsistencia y para quienes el impacto de las fuertes subas de las importaciones agrícolas podía tener un fuerte efecto negativo. Pero fue la negativa de los EE.UU de hacer reducciones sustanciales o cualquier tipo de reducción mayor en las ayudas

53 Cuestión también reclamada por el G-33.

54 Esto era reclamado por Brasil, India, el G-20, el G-33 y el Grupo Africano.

55 Especialmente, los EE.UU se habían opuesto desde siempre a las pretensiones del G-33 respecto al MSE.

internas distorsionantes del comercio y su exigencia de obtener un acceso real a los mercados en los países en desarrollo y una flexibilización en los productos especiales y el MSE de los países en desarrollo, la principal fuente de bloqueo de las negociaciones.

Durante la mini conferencia de julio de 2008, los debates mayores se centraron en lo referente a los productos especiales y en el MSE, principales reclamos de los países en desarrollo.

En el tema de *los productos especiales*, había varias cuestiones clave en las que las discrepancias entre el G-33 y los EE.UU eran profundas: los EE.UU se oponían a la idea de que hubiera productos especiales, exentos de recortes arancelarios. Esta oposición quedaba marcada en la redacción de un nuevo documento que se conoce con el nombre de Paquete de Julio, presentado por el director de la OMC en la reunión del G-6 durante la mini conferencia. En ese documento, solo un 12 % de las líneas arancelarias agrícolas podían ser designados como productos especiales por parte de los países en desarrollo. De este porcentaje un tercio de los mismos quedaba sometido a recortes arancelarios del 11 % promedio. Dentro de este tercio, solo un 5 % de los productos quedaban exentos de la obligación de reducción arancelaria.

Por su parte, en el tema del *MSE y de la Cláusula de Salvaguardia Especial (CSE)*, las controversias fueron mayores por la oposición del G-33 a las restricciones impuestas al MSE en cuanto al aumento de los aranceles aplicables luego de la activación del MSE —15 % por encima del arancel *ad valorem* vigente—, a la cantidad de productos sobre los que se podía invocar —2-6 líneas arancelarias en cada período—, y a los períodos de aplicación —un solo período—, ya en la cuarta revisión del Proyecto Falconer presentada en julio de 2008, previo a la mini conferencia. Los países del G-33 señalaban que mientras que para la invocación de la CSE por parte de los países desarrollados y en desarrollo, no había límites en cuanto a la cantidad de veces que se podía recurrir y los aranceles adicionales que se aplicaban, se imponían sobre los niveles consolidados, en el caso del MSE los países en desarrollo si tenían limitaciones.

El Paquete de Julio (25 de julio de 2008)

El Paquete de Julio también imponía restricciones mayores para el MSE: un gatillo volumen activador demasiado alto —140 % de incremento de las importaciones respecto al año base—; un gatillo —precio activador menor— no se puede invocar los dos gatillos para activar el mecanismo; 15 % de tasa arancelaria adicional sobre el arancel consolidado; mecanismo habilitado para 2,5 % de las líneas arancelarias. Además, el país que recurriera a este mecanismo debía demostrar un daño a la seguridad alimentaria o a las necesidades de desarrollo rural provocado por el crecimiento de las importaciones, desmedido o resultado de una caída de los precios de los bienes importados. Por lo que la oposición al paquete no solo provino del G-33, sino del ACP y el Grupo Africano entre otros.

Sin embargo, en los otros aspectos que constituyen el primer pilar de la negociación comercial en el tema agrícola, las propuestas planteadas por el Paquete de Julio tenían que ver con:

1. *Los recortes arancelarios.* En este documento, se mantenían para los países desarrollados, los porcentajes de reducción arancelaria previstos en los documentos anteriores, para las bandas inferiores, mientras que para la banda superior (aranceles superiores a 75 %), la reducción arancelaria era del 70 %. De este modo, el nivel promedio mínimo de recorte se mantenía en el 54 %, porcentaje superior al previsto en la cuarta revisión de julio de 2008 del Proyecto Falconer. Además, se proponía un techo arancelario de 100 %, señalando qué porcentajes superiores a este techo quedaban reservados a los productos sensibles y a un 1 % de las líneas arancelarias agrícolas, a cambio de otras compensaciones en materia de expansión de contingentes arancelarios. De acuerdo a este documento, las mayores reducciones arancelarias correspondían a la UE entre los países desarrollados (50,9-53,3 % de reducción promedio).
2. *Los productos sensibles.* La cantidad de productos considerados sensibles que los países desarrollados podían desviar de las reducciones arancelarias generales, alcanzaba el 4 % del total de las posiciones arancelarias. Además, se mantenían los porcentajes de desvío que se podía hacer respecto a la reducción general —un tercio, la mitad o los dos tercios—. Haciendo un análisis de lo que representaba esto para los diferentes países desarrollados, para la UE, este porcentaje representaba 85 líneas arancelarias.
3. *La expansión de las cuotas arancelarias.* El aumento de la cuota arancelaria en compensación por el desvío del recorte general en el caso de los productos sensibles sería del 4; del 3,5; o del 3 % del consumo doméstico, según que el desvío fuese de dos tercios, de la mitad o del tercio, respectivamente.
4. *La reducción de los aranceles intracuota.* Se propuso reducir los aranceles intracuota en un 50 % para los países desarrollados, tanto para los contingentes ya existentes como para los que resulten de la expansión de los contingentes por designación de los productos sensibles. Sobre este aspecto, existía convergencia entre las posiciones de los países. Además, se proponía un tope máximo de estos aranceles del 10 % y la eliminación de los aranceles intracuota, inferiores al 5 % para los países desarrollados y del 15 % para los países en desarrollo.
5. *La Cláusula de Salvaguardia Especial.* Se preveía su eliminación en un período de siete años, reduciendo en el primer año del período de implementación, la cantidad de productos sobre los que se podía invocar al 1 % de las líneas arancelarias, sin que el recurrir a este mecanismo supusiera que el arancel aplicable superase el consolidado.

En cuanto a lo que constituye el segundo pilar de las negociaciones agrícolas en esta ronda, el Paquete de Julio proponía un tope máximo consolidado para las ayudas internas distorsionantes del comercio de los países desarrollados. Además, contemplaba porcentajes de reducción de los niveles consolidados de ayuda distorsionante del 80 % para las ayudas superiores a los sesenta mil millones de dólares —la UE—; del 70 % para las subvenciones internas de la banda intermedia —en 75 % en el caso japonés y del 70 % en el caso de los EE.UU— y entre el 50 y 60 % para las subvenciones internas inferiores los diez mil millones de dólares de otros países desarrollados.

Si se hace un relevamiento de las razones por las cuales esta Mini Conferencia Ministerial fracasó, se debe señalar que si bien en el ámbito del acceso a los mercados, la principal razón tuvo que ver con las profundas diferencias que se mantenían entre los países desarrollados y los países en desarrollo en cuanto a los productos especiales y al mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo, las diferencias entre los países no se redujeron tanto en temas como la reducción de los aranceles intracuota, la creación de nuevos contingentes arancelarios, la designación de productos sensibles por parte de los países desarrollados. Los mayores avances como lo mostraron las rondas de consultas del presidente del Comité de Agricultura a los actores más relevantes de la negociación se dieron en temas como los planteados en el Paquete de Julio ya analizado. En los otros pilares, las mayores discrepancias se referían en cuanto al segundo pilar, a los porcentajes de reducción de los montos consolidados de ayuda interna, principal tema de los roces entre los EE.UU e India.

Al finalizar la mini conferencia, los medios de prensa de la época mostraban el clima de desazón y de incertidumbre sobre el futuro de la continuidad de las negociaciones. De hecho, al relevar las palabras del director general de la OMC, Pascal Lamy, señalaba «Es inútil seguir dándole vueltas al asunto, este encuentro ha colapsado, los miembros simplemente no han podido estrechar sus diferencias [...] Necesitamos dejar que los ánimos se aquieten un poco, probablemente sea difícil mirar a largo plazo en este momento» (*BBC Mundo*, Redacción, 2008). De este modo, se ponía en evidencia el temor por el colapso total de las negociaciones y de que se abandonaran todas las esperanzas de algunos de los miembros —por ejemplo, Brasil—, de rescatar lo que se había logrado.

Sin embargo, las negociaciones continuaron mediante una nueva ronda de consultas informales del presidente del Comité de Agricultura a los principales actores en la negociación en este sector (G-6 más Indonesia) respecto a la simplificación de las estructuras arancelarias, la creación de nuevos contingentes arancelarios, el MSE, las ayudas internas no distorsionantes del comercio (la Caja Verde) y la realización de nuevas reuniones del Comité de Agricultura junto con el Comité de Negociaciones Comerciales entre los meses de setiembre y noviembre de 2008.

En esta ocasión, a fin de acercar las posiciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo, se presentaron nuevas propuestas de negociación en lo referente al MSE para los países en desarrollo. Una de estas propuestas contemplaba la realización de un mapeo del crecimiento previsible de los volúmenes de importación, utilizando como variable determinante el incremento de la población y proponía la activación del MSE cuando las importaciones se incrementasen por encima del nivel normal de crecimiento de las importaciones. Sin embargo, esta propuesta no definía qué se consideraba «nivel normal de crecimiento de las importaciones». Por lo que tampoco resultaba convincente.

Ante el agravamiento de la crisis financiera en los EE.UU y sus efectos sobre el sistema financiero internacional y la proximidad de las elecciones presidenciales en los EE.UU, llevaron al mismo director general de la OMC a hacer un llamamiento a los países miembros a aprobar el paquete de reformas del sistema multilateral general antes de finalizar el año 2008. Con ello, se buscaba afirmar el rol de la OMC como «absorbedor» de las crisis.

Reflexiones finales

Como se señalara en la Introducción, este trabajo pretendía concebir, presentar y analizar al comercio internacional de productos agrícolas como si fuese un sistema internacional en un constante proceso de reforma.

De este modo, toda la primera parte del mismo se centró en la conceptualización del Sistema Multilateral del Comercio Agrícola, a partir de una definición teórica y de la caracterización de la estructura y del régimen que lo regula.

En este sentido, la tardía incorporación del comercio de productos agrícolas al Sistema Multilateral del Comercio de bienes que se puede caracterizar como existente desde fines de la Segunda Guerra Mundial, colocó a los productos agrícolas como una categoría de bienes con un tratamiento diferencial respecto al resto de los bienes, principalmente las manufacturas y productos industriales. Gran parte del régimen internacional que regulaba todo el comercio de bienes, establecido en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio no alcanzaba a los productos agrícolas. Esta situación se subsanó con la incorporación de este importante sector del comercio internacional de bienes a partir de la firma y entrada en vigor de los acuerdos instauradores de la OMC en 1994. De este modo, a partir de esta fecha se puede decir que el comercio internacional de productos agrícolas se incorporaba al Sistema Multilateral del Comercio de bienes y de servicios. Más aún, el sector del comercio de productos agrícolas podía quedar caracterizado como un subsistema dentro del sistema más general de todo el comercio de bienes.

Sin embargo, como ya fuera señalado, este subsistema para el comercio agrícola tiene características comunes al sistema general y características diferenciadas. Por un lado, la creación de la OMC le brinda el paraguas institucional como al resto del Sistema Multilateral del Comercio Internacional. Empero, el comercio agrícola tiene sus propias reglas, su propio orden, su propio régimen. Como se viera este régimen está conformado por los cuatro acuerdos que tienen incidencia en el comercio agrícola. Así, se tiene un acuerdo con un papel central regulatorio, como es el Acuerdo sobre la Agricultura, y otros tres acuerdos secundarios como son los Acuerdos sobre MSF, el Acuerdo sobre OTC y el Acuerdo sobre los ADPIC. De estos tres acuerdos, el que tiene un aspecto más vinculante con el comercio agrícola es el primero.

Este trabajo presentó un análisis detallado de estos cuatro acuerdos. Si bien el análisis de los mismos fue dispar, este hecho hace referencia al mayor o menor grado de pertinencia y relevancia que tienen los cuatro acuerdos. Así, el estudio sobre el Acuerdo sobre la Agricultura fue más pormenorizado, evidenciando sus tres pilares centrales. Por un lado, la facilitación del acceso a los mercados se da a través de un proceso de arancelización de las barreras a las importaciones,

restricciones al proceso de contingentación arancelaria, y de una liberalización progresiva del comercio agrícola mediante reducciones arancelarias y sus excepciones, el mecanismo de cláusula de salvaguarda especial. Por otro lado, en materia de lo que son los programas de ayuda interna, se presenta una categorización de los mismos según sea un impacto neutro o no sobre el comercio y la producción agrícola. Y se contempla todo un proceso de reducción de los niveles de ayuda interna para todos aquellos programas que suponen un fuerte impacto en el comercio agrícola. Por último, en materia de política de competencia de las exportaciones, se prevé una reglamentación exclusiva de todo lo que se puede considerar como subvenciones a las exportaciones agrícolas, a partir de una definición clara de la misma. Además, se prohíben algunas subvenciones y se adopta una política de reducción de todo tipo de subvención a la exportación que aún fuese permitida.

Este análisis no solo se limitó a presentar las características centrales de los diferentes acuerdos que forman parte del régimen internacional que regula el comercio internacional agrícola, sino además, analiza el cumplimiento inmediato de las mencionadas medidas sobre todo de las contenidas en el acuerdo sobre la Agricultura en el período de implementación, a través de un muestreo de países de diferente nivel de desarrollo. En este sentido, se queda en evidencia un comportamiento dispar de los países, en la medida que existen países con estructuras arancelarias complejas con diferente grado de cobertura en materia de productos, países en donde los fenómenos de las crestas arancelarias y de la dispersión arancelaria era pronunciado, entre otros aspectos.

Además, en este análisis pormenorizado, se observa que todo el régimen que regula el comercio internacional de productos agrícolas contempla las características particulares que presenta la compleja estructura y desigual distribución de poder que se da en el subsistema. Esta estructura está marcada por las diferencias de los países miembros del sistema, en cuanto a incidencia de los productos agrícolas en sus matrices de comercio exterior; en cuanto a niveles o grados de desarrollo económico; y en cuanto a niveles de ingresos. Así tenemos países que son importadores netos de productos alimenticios y países que son exportadores netos. También tenemos países altamente desarrollados, países en vías de desarrollo, países menos avanzados, etcétera.

Esta contemplación queda evidente cuando en el mencionado régimen se prevé un tratamiento diferencial y especial para los países en vías de desarrollo y en especial para aquellos países en desarrollo que tienen los más bajos niveles de ingresos y un nivel de desarrollo menos avanzado. Este tratamiento especial y diferenciado resulta evidente no solo en lo referente a las exenciones y los plazos más largos para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los acuerdos sobre todo en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura en materia de acceso a mercados, programas de ayuda interna y políticas de competencia de las exportaciones. Este tratamiento especial consiste también en la previsión de mecanismos de ayuda y asistencia técnica para el cumplimiento de las obligaciones

especiales que contienen los acuerdos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, sobre obstáculos técnicos al comercio y sobre los aspectos de propiedad intelectual. Esta ayuda y asistencia técnica, se contempla porque este cumplimiento requiere mayores esfuerzos para los países en vías de desarrollo y en especial los menos avanzados, en la readecuación de las estructuras de contralor a las obligaciones internacionales contenidas en los mismos.

Otra de las características que presenta la estructura del Sistema Multilateral del Comercio Agrícola y que es de relevancia en su accionar y sobre todo para entender el complejo y lento proceso de reformas de dicho sistema, es la tendencia de los países a formar coaliciones para incrementar su poder negociador y aumentar los beneficios que pueden sacar de su pertenencia o no al Sistema. Como se viera estas coaliciones han asumido diferentes formas. Algunas son simples alianzas más o menos momentáneas, más o menos estructuradas o institucionalizadas, en virtud de compartir sus miembros un interés común. Otras son verdaderos bloques negociadores que actúan como si fuesen un único actor.

Si bien con la aplicación de las reglas contenidas en el régimen internacional del comercio agrícola, los países miembros del sistema esperaban una estabilización y un crecimiento de los precios de los productos agrícolas y un crecimiento del comercio agrícola en general sobre todo en lo referente a sus ingresos por concepto de exportaciones, los estudios presentados como parte de este trabajo no dejan clara evidencia de la incidencia de la aplicación del régimen del sistema sobre la evolución de estas variables durante el período de implementación de los acuerdos.

En la segunda parte de este trabajo se analiza el largo y complejo proceso de reforma que atraviesa el sistema multilateral de comercio en general y el subsistema del comercio agrícola en particular, enmarcado en la ronda de negociaciones que fue lanzada por la IV Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha en el año 2001. Sin embargo, cabe señalar que en el sector agrícola, este largo proceso de reforma había comenzado un año antes, bajo el mandato establecido en el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura.

Una de las características centrales que plantea este proceso de reforma continua es su complejidad. De hecho, si bien en el trabajo solo se analiza la evolución de las negociaciones comerciales en materia agrícola desde el año de comienzo —año 2000— hasta el año de 2008, la Ronda de Negociaciones no ha concluido aún, haciendo que esta sea una de las más largas en la historia del Sistema Multilateral del Comercio. En materia agrícola, la evolución de esta primera ronda de negociaciones de este proceso de reforma continuo ha estado marcada por sus idas y contramarchas, por éxitos relativos, como la resolución de prohibir todo tipo de subvención a las exportaciones para el año 2013 pero también por fracasos, que la han hecho estar al borde del colapso, como el fracaso de la V Conferencia Ministerial, celebrada en Cancún en el año 2003 o el de la Mini Conferencia Ministerial de julio de 2008.

Si bien el mandato asignado por el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura y por la Decisión Ministerial de la Conferencia de Doha ha sido claro, el cronograma previsto en la misma Decisión Ministerial no se ha cumplido por lejos. Puesto que ni en la fecha prevista —año 2003—, se logró alcanzar las metas intermedias —la definición de las modalidades de negociación—, ni a fines del año 2005 se logró concluir la ronda con los acuerdos necesarios suscriptos.

En este sentido, recién en el año 2004, se alcanzó definir un marco para las negociaciones sobre las modalidades y en la Decisión Ministerial de la VI Conferencia Ministerial de Hong Kong en 2005, se plasmó los avances alcanzados en materia de las discusiones sobre las modalidades. Sin embargo, para el año 2008, aún no se había logrado alcanzar un acuerdo definitivo sobre las modalidades. Si bien han habido avances, como los enmarcados en los proyectos sobre las modalidades, presentados por el presidente de las negociaciones en el marco del Comité de Agricultura constituido como comité de negociaciones comerciales en julio de 2007. Este proyecto ha sido sometido a diversas revisiones. La última de estas revisiones ha sido presentada en diciembre de 2008. Y sobre esta revisión ha sido que tanto durante 2009 y 2010, se ha estado consensuando las posiciones para alcanzar tan deseado acuerdo definitivo sobre las Modalidades. En paralelo se ha avanzado en materia de las ofertas de listas de concesiones definitivas que han venido presentando los miembros.

En el trabajo se deja entrever que la lentitud en la evolución de las negociaciones se debe a varios factores.

En primer lugar, uno de estos factores es la variedad y multiplicidad de los actores intervinientes. En la medida que al inicio de estas negociaciones y en cada una de las etapas del proceso, estos actores individualmente o colectivamente presentaron sus propuestas de negociación, con distinto grado de cobertura de los temas de la agenda. Cada uno de estos actores han intervenido en las diferentes fases de esta ronda de negociaciones ya sea individualmente, ya colectivamente a través de las diferentes alianzas y bloques que estructuraron. Sin embargo, el entramado de las diferentes coaliciones ya de por sí es muy complejo, ya que un mismo país puede pertenecer a diferentes coaliciones, según sean productores y exportadores específicos de algún producto en particular, según su nivel de desarrollo económico, según su ubicación geográfica, etcétera. Además, dado el rol central que tiene la agricultura en las estructuras productivas de todos los países, ya sean desarrollados y en vías de desarrollo, ya sean de reciente industrialización o de industrialización más remota, ya sean emergentes o más rezagados, hace que para todos ellos, este sea un sector altamente sensible, que amerita preocupaciones que no son estrictamente comerciales, como pueden ser la seguridad alimentaria, el desarrollo rural, la sustentabilidad y el arraigo de la población rural en el campo. Este hecho queda evidenciado en el contenido, muchas veces, de las propuestas presentadas y en las posiciones asumidas durante las negociaciones.

En segundo lugar, otro factor es la complejidad de la agenda negociadora. El mandato de la Decisión Ministerial de Doha establece que las negociaciones en materia agrícola se centran en los tres pilares ya presentes en el Acuerdo sobre la Agricultura: mejorar el acceso a los mercados, reducir la incidencia negativa de los programas de ayuda interna sobre el comercio internacional agrícola, y reducir para eliminar toda subvención a la exportación y reglamentar toda otra medida que altere la competencia de las exportaciones. Además, existe un cuarto elemento que atraviesa los tres pilares transversalmente que es el tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo, tema principal interés para este grupo de países. Sin embargo, dentro de cada pilar, la agenda se constituye con el tratamiento de múltiples aspectos sobre los cuales los miembros individualmente o a través de las coaliciones negociadoras que han formado tienen algún posicionamiento o alguna propuesta al respecto.

Ligado a estos dos factores no hay que olvidar, la incidencia sobre la marcha de las negociaciones que tuvieron las posturas diferentes entre tres importantes actores en la negociación. Por un lado, están los entendimientos y desentendimientos entre los EE.UU, la UE y los países del Grupo de Cairns y del G-20, en lo referido a los aspectos del primer pilar de la negociación comercial agrícola. En segundo término, las oposiciones entre los EE.UU y la UE por un lado, y por el otro el G-20 en materia del segundo pilar de la negociación agrícola. Y por último, la decisión de la UE de revisar su posición favorable sobre la eliminación total de las subvenciones a la exportación para el año 2013 para los países desarrollados.

Un tercer factor es la evolución misma del entorno económico mundial. El impacto del atentado del 11 de setiembre de 2001 sobre la economía de los EE.UU y la inestabilidad financiera mundial subsecuente es el primer elemento a tener en cuenta. Pero se señala más recientemente en 2007, la inestabilidad financiera y posterior recesión económica que afectaron a las principales economías mundiales. Esta crisis explica el retraso y la no celebración de la VII Conferencia Ministerial y su posterior sustitución por lo que se dio en llamar la Mini Ministerial de julio de 2008. Además esta inestabilidad económico-financiera mundial explica también la decisión del director general de la OMC de suspender temporalmente las negociaciones comerciales en julio de 2006. Esto refuerza el convencimiento de que en momentos de crisis económicas profundas a nivel mundial, los intentos cooperarios tienden a fracasar y los comportamientos más egoístas afloran.

Además, en esta evolución no solo hay que tener en cuenta los sucesos económicos que afectan a los mercados internacionales, y principalmente a la economía de la superpotencia que es los EE.UU, que para muchos analistas de las negociaciones constituye el G-1. Además, hay que tener en cuenta el impacto que tiene la evolución política de los EE.UU sobre todo por las dificultades que han tenido la administración estadounidense de obtener la autorización del congreso para ampliar sus poderes negociadores.

En el trabajo se analizan las diferentes etapas que ha atravesado el largo proceso de negociaciones, deteniéndose detalladamente en los aspectos más resaltados de los documentos elaborados a partir de los entendimientos consensuados. Pero también se analiza los tres momentos de crisis que han atravesado las negociaciones comerciales en el sector y han amenazado con la clausura de las negociaciones sin alcanzar un acuerdo. El primero de ellos se produjo en 2003, con el fracaso rotundo de la Conferencia Ministerial de Cancún. El segundo fue en 2006 con la decisión del director general de la OMC de suspender temporalmente las negociaciones. Finalmente el tercer momento se produjo en julio de 2008, con el fracaso de la Mini Ministerial. Cada uno de estos momentos ha sido analizado presentando las razones principales que los explican.

Bibliografía

Libros

- Aron, Raymond (1985). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Alianza.
- Barbé, Esther (2003). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Chibbaro, A. y Guarnerio, S. (2003). *Disciplinas comerciales multilaterales de la OMC y negociaciones sobre agricultura en la Ronda Doha*. Montevideo: IICA.
- Geboye Desta, M. (2002). *The Law of International Trade in agricultural products. From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*. Nueva York: Kluwer Law International.
- Hoda, A. y Ashok, G. (2008). *WTO Negotiations on Agriculture and developing countries*. Nueva York: The John Hopkins University Press.
- IICA (1999). *Disciplinas Comerciales Multilaterales de la OMC y política comercial agropecuaria*. Buenos Aires: IICA.
- (1999). *Acuerdos y negociaciones comerciales multilaterales de la OMC y políticas para el desarrollo del sector agropecuario*. Santiago de Chile: IICA.
- Lee, D. y Wilkinson, R. (2007). *The WTO after Hong Kong*. Londres: Routledge.
- Narlikar, Amrita (2003). *International Trade and Developing Countries: Bargaining coalitions in the GATT & WTO*. Londres: Routledge.
- Ingo, Merlinda D. y Nash, John D. (2004). *The Agriculture in the WTO. Creating a trading system for development*. Washington D. C.: World Bank.
- Organización Mundial del Comercio (1999). «El Acceso a los Mercados: un asunto inconcluso». *Estudio Especial*, n.º 6. Ginebra: OMC Editorial.
- Schott, Jeffrey J. (2004). *Reviving the Doha Round*. Washington: Institute for International Economics.

Artículos en revistas especializadas

- Bernal, L. E. (2004). «Productos especiales y mecanismos de salvaguardia especial para los países en desarrollo». *Puentes entre el comercio y el desarrollo disponible*. n.º 5 (3).
- CEB (2000). «El tema agrícola en la agenda de la OMC». *Informe de Coyuntura*, n.º 10. Buenos Aires.
- Fuentes Sosa, N. y González Barrera, A. (2003). *What has Cancun changed? trade rules, processes and negotiation strategies*. Mexico: CIDE.
- Jank, M. y Jales, M. (2005). «Desplazamiento entre productos y comportamientos y cruce». *Integración y Comercio*. n.º 22. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Ingo, Merlinda D. (1995). «Agricultural Liberalization in the Uruguay Round». *IMF, Finanzas y Desarrollo*. Nueva York: IMF.
- Silva, V. (2001). «El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales pos Doha». *Serie Comercio Internacional*, n.º 23. Santiago: CEPAL.
- Stancarelli, N. (2007). «La Ronda Doha a fines de 2007: ¿Desenlace a corto plazo?». *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, n.º 10, Buenos Aires: CEI. Diciembre.

- Stancarelli, N. (2007). «La Ronda Doha: Sustancia y proceso en el sexto año». *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*, n.º 9. Buenos Aires: CEI. Julio.
- Thonrstensen, V. (2002). «A declaração de Doha e o mandato para uma nova rodada de negociações multilaterais». *Revista Brasileira do Comercio Exterior*. n.º 15. Brasília.
- Tussié, D. y Stancarelli, N. (2006). «La Ronda de Doha después de Hong Kong». *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*. n.º 8. Buenos Aires: CEI.
- Wise, Timothy (2004). «Subsidios agrícolas, *dumping* y reformas en políticas». *Puentes entre el comercio y el desarrollo disponible*. n.º 5 (3).

Publicaciones electrónicas

- BBC Mundo (2008). «Colapsó la Ronda de Doha». BBC Mundo. Versión electrónica, 29 de julio: consultado el 15 de agosto de 2010 en <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7531000/7531366.stm>.
- FAO (1996). «Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Notas explicativas». FAO. En línea, consultado el 12 de agosto de 2010 en <www.fao.org>.
- OMC (2008). «Comprendiendo la OMC. Miembros y observadores». *Organización Mundial del Comercio*. En línea, 23 de julio de 2008. Consultado el 18 de octubre de 2010 en <<http://www.wto.org>>.

Documentos oficiales

- BID-INTAL (1999). *Las Negociaciones Comerciales Multilaterales en Agricultura. Seminario taller para los países andinos*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Harbinson, Stuart (2003). *Anteproyecto de las modalidades*. Febrero.
- (2002). *Documento recapitulativo*.
- OMC (2006). *Proyecto sobre las Modalidades para la Agricultura, versión 2006*. Junio-julio.
- (2005). *Declaración Ministerial de la VI Conferencia Ministerial de Hong Kong*. Hong Kong: OMC. Diciembre.
- (2004). *Technical Barriers to Trade*. Ginebra: OMC. Series de Acuerdos de la OMC.
- (2003). *Acuerdo sobre la Agricultura*. Ginebra: OMC. Series de Acuerdos de la OMC.
- (1994). *Acuerdo sobre la Agricultura. Textos Jurídicos*. Marrakesh.

María José Brunetto (1967). Es licenciada en Relaciones Internacionales y magíster en Economía Internacional. Hizo sus estudios de grado en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y sus estudios de posgrado en la Facultad de Ciencias Sociales de esa Universidad. Es profesora adjunta de Teoría del Comercio Internacional y Comercio Internacional de la carrera de Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho. Desde el año 2009, es docente en Régimen de Dedicación Total, en la Facultad de Derecho. Es experta en temas relacionados al funcionamiento del sistema multilateral de comercio.

ISBN: 978-9974-0-0897-7

