

Capítulo 1

Agricultura*

Marco⁴

El marco resolutivo para continuar las negociaciones sobre la agricultura está constituido por el Anexo A a la Decisión de julio de 2004 (Anexo A). Ya han comenzado conversaciones sobre esta base, que establece dos objetivos relativos al equilibrio (los números de párrafo citados en este capítulo se refieren a párrafos del Anexo A, salvo que se especifique lo contrario): (i) equilibrio entre los resultados en materia de agricultura y otras áreas abarcadas por el “todo único” de la Declaración de Doha (párrafo 2); y (ii) equilibrio en los resultados de los tres pilares de las negociaciones sobre agricultura: subsidios a la exportación, ayuda interna y acceso a los mercados (párrafo 3).

Además, se prevé un equilibrio, mediante el concepto de “paralelismo” (es decir, compromisos iguales o equivalentes y ritmo similar de aplicación) dentro del pilar de subsidios a la exportación: (i) entre compromisos sobre subsidios directos y sobre otras medidas con efectos equivalentes, como ser créditos a la exportación, garantías de créditos y programas de seguros (párrafo 17); y (ii) entre compromisos de los miembros con respecto a la eliminación o reducción de subsidios y medidas equivalentes (párrafo 21).

4 Por más explicaciones sobre las distintas disposiciones de los acuerdos de la OMC sobre agricultura y otros temas, ver los textos de los respectivos acuerdos en *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts*, Ginebra: OMC, Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Por explicaciones sobre distintas disposiciones de los acuerdos, ver los respectivos capítulos en *The World Trade Organization: A Guide to the Framework for International Trade*, de Bhagirath Lal Das (1999), Londres y Nueva York: Zed Books, Penang: Red del Tercer Mundo.

* Este capítulo hace necesaria una explicación de los códigos de color que se utilizan en las negociaciones sobre ayuda interna y subsidios.

Subsidios del “compartimento ámbar”: son los subsidios internos comprendidos por el segundo párrafo del Artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura, técnicamente llamados medida global de la ayuda (MGA) y medidos principalmente por la diferencia entre el

El primero implica un equilibrio entre posibles compromisos de la Unión Europea y Estados Unidos, dado que aquélla emplea principalmente subsidios directos y este último usa sobre todo otras medidas de ayuda. El segundo implica un equilibrio en los compromisos globales de los miembros, en el área específica de subsidios a las exportaciones agrícolas. Esto contrasta con la característica habitual de las negociaciones multilaterales sobre comercio, que normalmente buscan el equilibrio asumiendo obligaciones en todas las áreas juntas, y no en áreas específicas (por ejemplo, la agricultura) o subáreas (por ejemplo, sólo subsidios a las exportaciones agrícolas), como en este caso.

Los principales elementos del marco para las negociaciones sobre la agricultura son los siguientes:

Subsidios a la exportación: Los subsidios a la exportación y medidas equivalentes como créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación y programas de seguros con períodos de reembolso superiores a 180 días deben ser eliminados en un plazo a determinar. Las medidas de ayuda con períodos de reembolso más cortos se someterán a disciplinas acordadas o se eliminarán en el plazo que se determine. Las prácticas distorsionadoras del comercio y relacionadas con empresas comerciales del Estado (por ejemplo, subsidios otorgados a o por esas empresas, financiación gubernamental, seguros contra pérdidas, etc.) deben ser eliminadas en ese plazo. Mien-

precio nacional y el internacional. Están sujetos a reducción conforme al Acuerdo sobre la Agricultura.

Subsidios del “compartimento azul”: son los subsidios internos comprendidos por el quinto párrafo del Artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura. Se trata de pagos directos a los productores, basados en el rendimiento por superficie, y no están sujetos a reducción en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura. Son muy utilizados por la Unión Europea. Subsidios del “compartimento verde”: son los subsidios internos comprendidos por el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura. Incluyen varios tipos de pagos directos a los productores, incluso apoyo a los ingresos no relacionado con el volumen de producción ni el precio. Estos pagos no están sujetos a reducción conforme al Acuerdo sobre la Agricultura, y se afirma que no distorsionan el comercio. Sin embargo, sí distorsionan el comercio y la producción. Estos subsidios son muy utilizados tanto por Estados Unidos como por la Unión Europea.

El Acuerdo sobre la Agricultura no emplea esta nomenclatura de colores. Se trata de denominaciones comunes, adoptadas en determinada etapa de las negociaciones de la Ronda Uruguay, que se han seguido usando desde entonces. Además, el Acuerdo sobre la Agricultura siempre se refiere a los subsidios internos como “ayuda interna”, presuntamente en un esfuerzo por distinguirlos de los subsidios que distorsionan el comercio y la producción. No obstante, todas estas formas de “ayuda interna” (es decir, las de los compartimentos ámbar, azul y verde) son en realidad subsidios. En este análisis, los términos “ayuda interna” y “subsidio interno” se utilizarán en forma indistinta.

tras, el suministro de ayuda alimentaria debe someterse a las disciplinas acordadas o eliminarse en el plazo que se determine (párrafo 18).

Ayuda interna: En primer lugar, se prevé la reducción del total de la ayuda “distorsionadora del comercio”, descrita como la suma de tres elementos: (i) la medida global de la ayuda, es decir, los subsidios del “compartimento ámbar”; (ii) la ayuda “de minimis”, que en los países industrializados se limita a cinco por ciento de la producción en el caso de la ayuda para productos específicos y a cinco por ciento de la producción agrícola total en el caso de la ayuda no específica (para los países en desarrollo, ambos porcentajes ascienden a diez por ciento); y (iii) la ayuda ofrecida conforme al párrafo quinto del Artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura, es decir, los subsidios del “compartimento azul”. Todas estas medidas, tomadas en conjunto, deben reducirse “sustancialmente” (párrafo 6). Como primera medida de reducción, el total de estos tres elementos deberá abatirse a 80 por ciento del nivel básico, es decir que el recorte mínimo será de 20 por ciento en la etapa inicial (párrafo 7).

También se prevén otras medidas de reducción o restricción para la MGA (compartimento ámbar), la ayuda de minimis y el compartimento azul. La MGA se reducirá “sustancialmente” conforme a una fórmula estratificada, según la cual los miembros que tengan mayores niveles de MGA total harán mayores reducciones (párrafo 9). La ayuda de minimis se reducirá de acuerdo a lo que se negocie (párrafo 11). Los subsidios del compartimento azul no deberán exceder cinco por ciento de la producción agrícola de un miembro (párrafo 15) y los miembros podrán utilizarlos de acuerdo con los criterios que se negocien (párrafo 14).

Los criterios para los subsidios del Anexo 2 (compartimento verde) se revisarán y aclararán para asegurar que no tengan efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o que los tengan a lo sumo en grado mínimo (párrafo 16).

Acceso a los mercados: Habrá una fórmula estratificada para la reducción arancelaria, con miras a “reducciones arancelarias globales sustanciales” y a “una expansión sustancial del comercio”. Se harán recortes más profundos en los aranceles más elevados (párrafos 28 y 29). Para la fórmula estratificada, la formación de bandas y la reducción de aranceles dentro de cada banda quedarán sujetas a negociaciones (párrafo 30). (Una banda arancelaria contiene productos con aranceles vigentes dentro de una escala determinada. Por ejemplo, puede haber una banda con aranceles en la escala de 0 a 10 por ciento, otra con aranceles de 11 a 50 por ciento, etc.).

Los miembros pueden designar ciertos “productos sensibles” que recibirán un trato diferente. En este caso, la mejora sustancial en el acceso a los mercados se logrará mediante una combinación de reducciones arancelarias y compromisos en materia de contingentes arancelarios (párrafos 31, 32 y 33). Se acordará una fórmula para abordar la progresividad arancelaria (párrafo 36). El futuro de la salvaguardia especial para la agricultura (SGE), utilizada principalmente por los países industrializados, seguirá en negociación (párrafo 38).

En atención a las necesidades de los países en desarrollo en materia de desarrollo rural, seguridad alimentaria y/o seguridad de los medios de subsistencia, se otorgará a esos países un trato especial y diferenciado en materia de reducción arancelaria, productos sensibles, contingentes arancelarios y período de aplicación (párrafos 39 y 40). Estos países pueden designar algunos productos como “productos especiales”, que recibirán un tratamiento más flexible. El criterio para la selección de productos especiales y el tratamiento flexible para tales productos se especificará con más detalle en las negociaciones (párrafo 41). Se establecerá un mecanismo de salvaguardia especial que podrán utilizar los países en desarrollo (párrafo 42). La plena liberalización del comercio de productos agropecuarios tropicales y de los productos de particular importancia para una diversificación de la producción que permita abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos se abordará de manera efectiva en las negociaciones (párrafo 43).

Los países menos adelantados no están obligados a asumir compromisos de reducción. Además, aquellos países industrializados y en desarrollo en condiciones de hacerlo “deberán” otorgar acceso a los mercados, libre de derechos y contingentes, a los productos originarios de países menos adelantados (párrafo 45).

Gama de opciones

La sencilla exposición anterior no refleja las inmensas dificultades técnicas ni las fricciones políticas que subyacen al marco. Casi toda acción clara y específica prescripta en el marco tiene una contraestipulación, lo que indica la precariedad del equilibrio de intereses.

El marco deja abierta una amplia gama de opciones en cada área de las negociaciones sobre agricultura. Esto representa a la vez un riesgo y una

oportunidad para los países en desarrollo. Un extremo de cada área de esa gama sería el más favorable para los países en desarrollo, mientras que el otro sería el más adverso. Más abajo se plantean esos extremos. La posición final negociada en cada área será probablemente intermedia. Su ubicación exacta entre los extremos determinará en qué medida es favorable o perjudicial para los países en desarrollo. Dada esta gama de opciones, el curso futuro de las negociaciones y su resultado final dependerá en gran medida de la preparación y la fuerza de los negociadores.

Los países en desarrollo, individualmente, en grupos y en conjunto, podrán determinar qué puntos del espectro de opciones presentado más abajo son de su interés. El propósito de indicar dos extremos en cada área es alertar a los países en desarrollo sobre las oportunidades y los riesgos involucrados. Una sección posterior en este capítulo sugerirá algunas opciones dentro de la gama.

Subsidios a la exportación

- (i) Los subsidios directos y medidas equivalentes con períodos de reembolso superiores a 180 días pueden eliminarse a corto plazo

O

la fecha de la eliminación final puede fijarse a largo plazo.

- (ii) Las medidas equivalentes con períodos de reembolso más breves pueden someterse a disciplinas estrictas, con lo cual la mayoría de ellas deberían suprimirse antes de una fecha determinada

O

las disciplinas pueden ser blandas y permitir la continuación indefinida de esas medidas.

- (iii) Las disciplinas sobre ayuda alimentaria pueden ser estrictas y requerir la eliminación de la mayoría de los tipos actuales de ayuda alimentaria

O

las disciplinas pueden ser blandas y permitir la continuación indefinida de la mayor parte de la ayuda.

- (iv) El proceso de eliminación o reducción debe realizarse en “tramos anuales” (párrafo 20). No existen pautas sobre las dimensiones de los tramos. Por lo tanto, los tramos iniciales pueden ser grandes, dejando

sólo pequeños tramos para los últimos años (lo que implicaría una eliminación o reducción más rápida),

O

los tramos iniciales pueden ser pequeños, demorando así el proceso de eliminación o reducción.

La única pauta para el plazo final en el marco es que el proceso de eliminación debe ser “creíble” (párrafo 17). Esto sugiere que la fecha final no debe fijarse a muy largo plazo, porque afectaría la credibilidad del objetivo de “establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado” (párrafo 1). Al mismo tiempo, la redacción es débil y defensiva, porque no llega a exigir una eliminación “inmediata”, ni siquiera “rápida”, y la estipulación sobre los “tramos anuales” indica que el plazo será mayor a un año.

Además, la credibilidad de la fecha está limitada por la estipulación de que “su escalonamiento (de subsidios a la exportación y medidas equivalentes) tendrá en cuenta la necesidad de cierta coherencia con las medidas de reforma interna de los Miembros” (párrafo 20). Esto parece ser una referencia al proceso de reforma interna de la Unión Europea, que prevé la continuación de algunos subsidios a la exportación por largo tiempo, hasta 2013 en algunos casos. Sin embargo, la “coherencia” no es una obligación; sólo debe tenerse en cuenta. Por lo tanto, actualmente no existe el compromiso de atenerse a las medidas de reforma interna de miembros individuales, e incluso se puede exigir a esos miembros que eliminen sus subsidios a la exportación más tempranamente.

El objetivo de las disciplinas sobre ayuda alimentaria será “evitar el desplazamiento del comercio” (párrafo 18). Esto guarda un vínculo esencial con la práctica actual, principalmente de Estados Unidos, de disponer del exceso de producción de alimentos bajo la forma de ayuda alimentaria. Los alimentos son entregados a gobiernos de países en desarrollo y a organizaciones estadounidenses que después los venden en los países de destino a precios bajos. Tal “ayuda” puede no estar relacionada con situaciones de desastre ni con las necesidades reales de los países receptores. De hecho, puede provocar en éstos un desplazamiento comercial del mercado de alimentos.

Ayuda interna

- (i) La suma de “toda la ayuda causante de distorsión del comercio”, es decir, la medida global de la ayuda, la ayuda de minimis y los subsidios

del compartimento azul, puede mantenerse a 80 por ciento del nivel básico durante todos los años del período de aplicación (párrafo 7)

O

puede mantenerse a 80 por ciento en el primer año del período de aplicación y someterse a una reducción adicional en los años siguientes

O

puede comenzar a un nivel muy inferior el primer año (80 por ciento está estipulado como el nivel máximo y no hay un nivel mínimo establecido, por lo tanto es posible aplicar porcentajes inferiores) y mantenerse en ese nivel o reducirse más en los años siguientes del período de aplicación.

- (ii) Según la reducción estratificada de la medida global de la ayuda (es decir, a mayor ayuda, mayor reducción), la fórmula puede someter la mayor parte de la medida global a la tasa más alta de reducción

O

la mayor parte de la medida global de la ayuda puede someterse sólo a una reducción marginal, o bien a reducciones estratificadas, todas pequeñas.

- (iii) Los subsidios de minimis para los países industrializados pueden mantenerse cerca de cero (párrafo 11)

O

pueden reducirse pero mantenerse cerca del nivel actual.

- (iv) Los subsidios de minimis de países en desarrollo que no estén destinados a agricultores de subsistencia y pobres en recursos pueden mantenerse cerca de cero (párrafo 11. Los subsidios destinados a agricultores de subsistencia y pobres en recursos estarán exentos de reducción)

O

pueden reducirse pero mantenerse cerca del nivel actual.

- (v) Los actuales niveles elevados de subsidios del compartimento azul (en especial en el caso de la Unión Europea) pueden someterse sólo a un pequeño recorte, dado que se debe dar flexibilidad a los miembros que

hayan colocado en el compartimento azul “un porcentaje excepcionalmente elevado de su ayuda causante de distorsión del comercio”, para que no se vean obligados “a hacer un recorte totalmente desproporcionado” (párrafo 15)

O

la ayuda del compartimento azul puede restringirse a cinco por ciento de la producción agrícola total

O

la ayuda del compartimento azul puede mantenerse en un nivel muy inferior a cinco por ciento de la producción, dado que este porcentaje está establecido como tope y no como norma, lo que permite niveles inferiores.

- (vi) El empleo de los subsidios del compartimento azul puede extenderse incluso a los miembros que no los utilizaron de manera sustancial en el pasado, por ejemplo Estados Unidos (párrafos 13 y 15)

O

el criterio para el compartimento azul puede fijarse de manera que no pueda ser aplicado por nuevos miembros, y que su uso quede total o sustancialmente restringido aun para los miembros que lo utilizan actualmente, por ejemplo la Unión Europea. Todos los criterios sobre el compartimento azul deben negociarse, por lo tanto se trata de una situación totalmente abierta (párrafo 14).

- (vii) Los criterios para los subsidios del compartimento verde pueden ser tan estrictos que hagan inadmisibles la mayoría de los subsidios actuales. Tales criterios deben revisarse y aclararse, por lo tanto la situación es bastante abierta (párrafo 16).

O

Los criterios pueden fijarse de modo que permitan los actuales subsidios del compartimento verde e incluso permitan otros nuevos.

O

Los criterios pueden fijarse de modo que permitan únicamente los subsidios para programas de detracción de recursos de la agricultura o para enfrentar situaciones de emergencia como epidemias o pérdidas repentinas de cosechas, y prohíban expresamente otros subsidios.

Acceso a los mercados

- (i) Según el criterio de progresividad para la reducción arancelaria, es decir, mayores recortes para los aranceles más elevados, pueden establecerse series de bandas separadas para los países industrializados y los países en desarrollo (párrafos 27, 28 y 30)

O

se pueden establecer las mismas series de bandas para los países en desarrollo y los países industrializados. Aunque no se han definido los criterios para la formación de las bandas ni el método de recorte arancelario dentro de cada una, sí se ha establecido que el trato especial y diferenciado será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones (párrafo 27) y que se tomarán en cuenta las diferentes estructuras arancelarias de los países industrializados y en desarrollo (párrafo 28).

- (ii) Pueden establecerse métodos separados de reducción arancelaria dentro de las bandas para los países industrializados y los países en desarrollo. Por ejemplo, puede haber una fórmula determinada para los países industrializados, pero al mismo tiempo es posible que los países en desarrollo no se guíen por ninguna fórmula fija para líneas arancelarias específicas (párrafos 27, 28 y 30). Todo esto está sujeto a negociaciones, que deberán integrar el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.

O

Pueden establecerse fórmulas iguales o similares para los países industrializados y los países en desarrollo.

- (iii) Es posible que sólo se exija a los países en desarrollo reducir su arancel promedio en determinado porcentaje, como ocurrió en la Ronda Uruguay y fue promovido por esos países (párrafo 30)

O

es posible que los países en desarrollo deban seguir el camino más oneroso de adoptar la “fórmula suiza” de reducción arancelaria, que produciría recortes profundos en líneas arancelarias individuales, como pretenden algunos de los principales países industrializados. Todo esto está abierto a negociaciones (párrafo 30).

- (iv) Los picos arancelarios y los aranceles elevados en los países industrializados pueden reducirse sustancialmente (párrafo 30)

O

pueden continuar, con reducciones marginales. Seguirá evaluándose la función de un tope arancelario (párrafo 30).

- (v) Se puede permitir que los países industrializados designen un gran número de productos como productos sensibles, y que la reducción arancelaria en estos casos, aunque sustancial (párrafo 32), sea comparativamente pequeña. La designación de productos sensibles debe negociarse y su tratamiento se seguirá evaluando (párrafos 31 y 33).

O

Los productos sensibles de los países industrializados pueden ser muy limitados en cantidad, y la reducción arancelaria, aunque inferior, puede ser sustancial de todos modos.

- (vi) La progresividad arancelaria en los países industrializados puede abolirse totalmente (párrafo 36), como han reclamado los países en desarrollo

O

puede obtener únicamente un trato marginal. Este asunto se abordará mediante una fórmula que se debe negociar y acordar (párrafo 36).

- (vii) La salvaguardia especial, que sólo puede ser usada por los países industrializados y un número muy limitado de países en desarrollo, puede abolirse (párrafo 38)

O

puede continuar como en la actualidad. El asunto está en negociación.

- (viii) Un país en desarrollo puede designar por sí mismo algunos productos como productos especiales basado en sus necesidades de seguridad alimentaria, seguridad de los medios de sustento y desarrollo rural. Además, el tratamiento de estos productos puede incorporar una amplia flexibilidad para proteger la producción interna y asegurarles oportunidades de acceso a los mercados en el exterior (párrafo 41)

O

los criterios que se establezcan para la selección de productos especiales pueden limitarlos a una pequeña cantidad. Además, estos pro-

ductos pueden obtener sólo una flexibilidad marginal. Los criterios y el trato de estos productos deben especificarse con más detalle en las negociaciones (párrafo 41).

- (ix) Se ha acordado que se establecerá un mecanismo de salvaguardia especial que podrán utilizar los países en desarrollo (párrafo 42). El criterio para activar el mecanismo, la naturaleza de las medidas y los procedimientos pueden ser tales que permitan a los países en desarrollo utilizar el mecanismo efectiva y fácilmente

O

el criterio de activación y los procedimientos pueden ser tan restrictivos que limiten en gran medida el mecanismo de salvaguardia especial. La creación del mecanismo está acordada, pero los criterios para su activación, la naturaleza de las medidas a adoptar en virtud del mecanismo y los procedimientos deberán negociarse (párrafo 42).

Posiciones coordinadas de los países en desarrollo

La mayoría de los puntos acordados en el marco parecen haber surgido esencialmente de concesiones recíprocas entre los principales países industrializados, en particular Estados Unidos y la Unión Europea.

Por ejemplo, en el área de los subsidios a la exportación, Estados Unidos parece haber persuadido a la Unión Europea de fijar una fecha final para la eliminación de los subsidios directos, y la Unión Europea, a su vez, parece haber persuadido a Estados Unidos de incluir otras medidas equivalentes y la ayuda alimentaria en el proceso de eliminación. Esto debe analizarse en el contexto de la situación actual. Mientras la Unión Europea emplea altos niveles de subsidios directos a la exportación, Estados Unidos se vale principalmente de medidas equivalentes y ayuda alimentaria. El lado positivo de esto para los países en desarrollo es que tanto los subsidios directos como las medidas equivalentes, incluida la ayuda alimentaria, deben eliminarse antes de una fecha final o someterse a estrictas disciplinas. El lado negativo es que Estados Unidos y la Unión Europea pueden adoptar juntos el principio de “perdón mutuo” y seguir aplicando una parte sustancial de sus respectivos subsidios y medidas de ayuda por mucho tiempo.

En el área de la ayuda interna, Estados Unidos parece haber aceptado en gran medida los subsidios del compartimento azul de la Unión Europea. Y el

bloque europeo, a su vez, parece haber aceptado la ampliación del compartimento azul, para que Estados Unidos también pueda utilizarlo. El resultado es que los países en desarrollo serán ahora afectados por los subsidios del compartimento azul de Estados Unidos y la Unión Europea. Esto debe verse en el contexto de las prácticas recientes de estas dos potencias. La Unión Europea ha sido la principal usuaria del compartimento azul. Un entendimiento bilateral entre Estados Unidos y la Unión Europea hacia el fin de la Ronda Uruguay dio origen al quinto párrafo del Artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura, que permitió al bloque europeo utilizar ese compartimento. Pero los otros países no estaban de acuerdo, y Estados Unidos eliminó sus subsidios del compartimento azul en 1996. La expectativa general era que la Unión Europea también los suprimiera a corto plazo, pero la situación dio un vuelco en 1998 cuando Estados Unidos comenzó a utilizar otra vez ese tipo de pagos y los incluyó en su Ley de Agricultura de 2002. Ahora, por lo tanto, tanto Estados Unidos como la Unión Europea están interesados en la continuidad futura del compartimento azul. La razón por la que Estados Unidos desea ampliar la cobertura del compartimento azul es que el compartimento verde no comprende los pagos que decidió realizar recientemente. Se trata de pagos contracíclicos relacionados con el precio, pero la disposición sobre el compartimento verde referente al apoyo a los ingresos (párrafo 6 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura) establece que ese apoyo no debe estar vinculado con el precio.

También en el área del acceso a los mercados, los principales países industrializados se han unido para incluir la posibilidad de una drástica reducción arancelaria en los países en desarrollo, como ya se explicó. Por lo tanto, han puesto a los países en desarrollo a la defensiva.

Además, los intereses de Estados Unidos, los miembros de la Unión Europea y otros países industrializados se tuvieron en cuenta al establecer la categoría de productos sensibles, que era principalmente una demanda de esos países y puede permitirles el mantenimiento de aranceles elevados sobre algunos de sus productos.

Esta posición común de los principales países industrializados representa un enorme desafío para los países en desarrollo, que recibirán fuertes presiones para abrir sus mercados a los productos de los principales países industrializados, aun cuando éstos continúen cómodamente con sus elevados subsidios y aranceles sobre algunos productos de interés para aquéllos.

Es en este contexto del nuevo marco de negociaciones y posibles presio-

nes combinadas de los principales países industrializados que analizaremos las propuestas de los países en desarrollo.

Propuestas de los países en desarrollo

Los países en desarrollo han presentado propuestas bajo diversas formas: como propuestas específicas en documentos formales, como enmiendas o comentarios a textos del presidente, como declaraciones, etc. Aunque resulta algo engorroso, consideramos útil enumerar algunas de las propuestas detalladas. Éstas incluyen las presentadas por el Grupo de los 20 (G-20) en el documento de la OMC WT/MIN/(03)/W/6, del 4 de setiembre de 2003; por algunos miembros de lo que luego se conoció como el Grupo de los 33 (G-33), en el documento JOB(03)/59, del 20 de marzo de 2003; por el G-33 en el JOB(04)/65 del 1 de junio de 2004; por República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Panamá en el WT/MIN(03)/W/10, del 5 de setiembre de 2003; por Kenia en el JOB(03)/175, del 25 de agosto de 2003, y por el Grupo de África en el JOB/(02)187 del 20 de noviembre de 2002, y también en el G/AG/NG/W/142, del 23 de marzo de 2001.

También se han realizado propuestas bajo la forma de comentarios de algunos países sobre el texto del presidente del 16 de julio de 2004. Entre las que se detallarán a continuación se cuentan propuestas del G-20; el Grupo de África; Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago; el grupo de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), los países menos adelantados, el G-33 y Jamaica.

Subsidios a la exportación

Estas propuestas requieren la eliminación de los subsidios a la exportación antes de una fecha a determinar. Algunas plantean una fecha anterior para los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo, y la eliminación por la “vía rápida” para los productos cuya exportación interesa a los países menos adelantados.

También reclaman disciplinas sobre medidas equivalentes y la eliminación del componente de subsidios en ellas, así como disciplinas para impedir el desplazamiento comercial a través de la ayuda alimentaria.

Las propuestas del Grupo de África, ACP y Kenia agregan que el proceso de eliminación y las disciplinas sobre las medidas equivalentes y la ayuda alimentaria deberían tomar en cuenta las condiciones, necesidades, preocu-

paciones y efectos negativos sobre los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

El cuarto párrafo del Artículo 9 (sobre la exoneración de los subsidios de los países en desarrollo para manipulación, modernización, transporte internacional, etc. y para cubrir costos adicionales del transporte interno de productos de exportación) y el Artículo 12 (sobre la exoneración a los países en desarrollo de las disciplinas sobre prohibición a la exportación de productos alimenticios) del Acuerdo sobre la Agricultura deberían seguir aplicándose. La propuesta del G-20 menciona el Artículo 9, pero no el 12. Agrega que las empresas comerciales del Estado de los países en desarrollo deberían ser exoneradas de las disciplinas a elaborar.

Ayuda interna

Los países en desarrollo reclaman recortes más profundos, de manera estratificada, en los subsidios del compartimento ámbar. Los subsidios que se han aplicado a productos por mucho tiempo deberían ser sujetos a mayores niveles de reducción. Además, los subsidios sobre productos que excedan determinado porcentaje de las exportaciones mundiales deberían sujetarse a mayores niveles de reducción y eliminarse gradualmente.

Mientras, los subsidios de minimis de los países industrializados deberían eliminarse o recortarse drásticamente, y los del compartimento azul, eliminarse o reducirse significativamente. Las propuestas se oponen a la ampliación del alcance de estos subsidios, presentada como opción en el marco. Se ha afirmado que cualquier ampliación de ese tipo debilitará el proceso de reforma, que es el objetivo del Programa de Trabajo de Doha. Por lo tanto, se debe limitar, y no ampliar, la habilitación para utilizar subsidios que distorsionan el comercio. Se teme que la ampliación del compartimento azul a nuevas situaciones genere una brecha legal que permita mayores subsidios.

En cuanto a los subsidios del compartimento verde, se deberían elaborar disciplinas y dichos subsidios deberían limitarse o reducirse. Se deberían revisar los elementos de estos subsidios que distorsionan el comercio. La propuesta del Grupo de África añade que los subsidios del compartimento verde comprendidos por los párrafos 5, 6 y 7 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura deberían transferirse al compartimento ámbar y someterse a disciplinas de reducción. Además, deberían fijarse criterios sobre el nivel de pérdida de producción que habilita para la ayuda contra desastres dentro del compartimento verde.

Como parte del trato especial y diferenciado, se deberían continuar y ampliar los subsidios de los países en desarrollo permitidos en el segundo párrafo del Artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura, y esos subsidios deberían ser aplicables ya sea que se trate o no de categorías específicas de productores y productos. (Actualmente, están dirigidos normalmente a agricultores de bajos ingresos y escasos recursos). El nivel permisible de subsidios de minimis para los países en desarrollo debería continuar. La propuesta de Kenia también plantea la extensión de la porción no utilizada de los subsidios para el año siguiente.

Acceso a los mercados

Ciertos porcentajes de las líneas arancelarias de los países industrializados deberían sujetarse a un porcentaje específico de reducción, al recorte de la llamada fórmula suiza y al arancel cero, respectivamente. También habría que poner un tope a sus niveles arancelarios. Los contingentes arancelarios deberían ampliarse en cierto porcentaje del consumo interno. Deberían someterse a arancel cero los productos tropicales y otros productos que representen cierto porcentaje de las importaciones de los países en desarrollo. Asimismo, debería levantarse la salvaguardia especial para los países industrializados. Los productos sensibles deberían limitarse en número y no deberían exceptuarse de las disciplinas de las bandas; cualquier consideración que reciban debería incluirse dentro de las respectivas bandas. No bastaría con que esos países siguieran el camino de los contingentes arancelarios. Las barreras no arancelarias también deberían abordarse efectivamente en las negociaciones, junto con la reducción arancelaria.

Se debería exonerar a los países menos adelantados de cualquier reducción arancelaria. Los otros países en desarrollo deberían reducir sus aranceles promedio en determinado porcentaje y aplicar cierto porcentaje de recortes mínimos, pero sin obligación alguna de aplicar fórmulas a aranceles individuales. No se les debería exigir ninguna ampliación de los contingentes arancelarios ni la reducción de los aranceles aplicados dentro de los contingentes. Debería haber disposiciones sobre productos especiales para los países en desarrollo, en atención a sus necesidades en materia de seguridad alimentaria, seguridad de los medios de subsistencia y necesidades de desarrollo rural. Debería elaborarse un mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo, y abordarse la cuestión de la erosión de las preferencias arancelarias.

Las disposiciones sobre productos sensibles y productos especiales se basan en consideraciones totalmente diferentes, por lo tanto el tratamiento de ambos no deberían mezclarse ni vincularse de ninguna manera.

Existen ciertas variaciones de énfasis en las diferentes propuestas. Por ejemplo, en materia de progresividad arancelaria, una propuesta dice que la tasa de reducción para los productos procesados debería incluir un factor multiplicador, mientras que otra propuesta dice que esa tasa de reducción debería ser equivalente a la del producto primario.

De manera similar, en cuanto al trato especial y diferenciado de los países en desarrollo, algunas propuestas especifican que, en caso de que los países en desarrollo reduzcan su arancel promedio, la reducción no debe exceder 50 por ciento de la que realicen los países industrializados. En materia de productos especiales, algunas propuestas, en particular la de Kenia, República Dominicana y otros, el G-33 y el Grupo de África, especifican que la designación de estos productos aplicable a un país en desarrollo debería ser realizada por el propio país involucrado. Podría limitarse la cantidad de productos especiales especificando que no deberían exceder determinado porcentaje del total de productos. Estas propuestas especifican que los productos especiales deberían estar exentos de reducción arancelaria, y también que se les debería aplicar el mecanismo de salvaguardia especial.

En cuanto a la erosión de las preferencias, la propuesta del Grupo de África dice que el costo económico debería ser mínimo y que debería adoptarse un enfoque integral, en coordinación con otras instituciones internacionales. La propuesta también ofrece detalles del proceso de ampliación de los contingentes arancelarios y de los criterios y procedimientos para aplicar el mecanismo de salvaguardia especial. Asimismo, sugiere que la aplicación de los compromisos de los países en desarrollo (de África) debería postergarse hasta que los subsidios a la exportación y la ayuda interna de los países industrializados se hayan eliminado totalmente.

Propuestas en armonía

No existen diferencias básicas entre las diversas propuestas de los países en desarrollo, aunque algunas presentan distintos grados de énfasis y otras son complementarias entre sí. En general, parecen ser armoniosas en conjunto, si bien algunas tienen mayor contenido que otras. Dado que no existen contradicciones entre ellas, debería ser posible para los países en desarrollo elaborar un enfoque común y unificado hacia las negociaciones, lo

que aumentaría significativamente su fuerza y capacidad de negociación. A continuación, consideraremos algunas de las adiciones y los puntos complementarios en los tres pilares de las negociaciones.

En materia de subsidios a la exportación, todas las propuestas reclaman la eliminación de esos subsidios de los países industrializados y disciplinas sobre medidas equivalentes y ayuda alimentaria. Las propuestas de Kenia, el Grupo de África y ACP agregan que se deberían tomar en cuenta los efectos negativos sobre los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

En materia de ayuda interna, las propuestas reclaman la eliminación o reducción sustancial de los subsidios del compartimento ámbar, los del compartimento azul y los subsidios de minimis, así como topes o disciplinas para los subsidios del compartimento verde de los países industrializados. Asimismo, piden ampliar la disposición del segundo párrafo del Artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura, que exceptúa de la reducción a algunos subsidios de los países en desarrollo, y retener el nivel de minimis para estos países. Algunas de las propuestas son más específicas sobre algunos de estos puntos. Sin embargo, los principales puntos y la intención de las propuestas son armoniosos y coherentes.

Sobre acceso a los mercados, las propuestas buscan una reducción sustancial de los aranceles en los países industrializados, usando en parte la reducción simple, en parte la fórmula suiza y en parte el arancel cero. Los productos sensibles deberían limitarse en cantidad y tratamiento. La progresividad arancelaria debería eliminarse o reducirse mediante tasas de reducción más elevadas para los productos procesados. Asimismo, los picos arancelarios deberían limitarse a un tope, la salvaguardia especial para la agricultura debería suspenderse y las barreras no arancelarias deberían abordarse efectivamente. Los países en desarrollo deberían realizar una reducción en su nivel promedio de aranceles, pero sin aplicar ninguna fórmula sobre líneas arancelarias específicas. Deberían elegir algunos productos especiales ellos mismos, dentro de ciertos límites de cantidad, y se debería establecer el mecanismo de salvaguardia especial para uso de estos países. Kenia, el Grupo de África y ACP propusieron un mecanismo para abordar la erosión de las preferencias.

En esta área, las propuestas de los países en desarrollo también son en general armónicas y coherentes, aunque algunas son más detalladas que otras. Por ejemplo, sobre productos especiales, la propuesta del G-20 dice: “En atención a sus necesidades de desarrollo rural y seguridad alimentaria,

los países en desarrollo se beneficiarán de... el establecimiento de productos especiales... en condiciones a determinar en las negociaciones”. Y sobre el mecanismo de salvaguardia especial, el G-20 dice: “Se establecerá un mecanismo de salvaguardia especial, en condiciones a determinar en las negociaciones, para uso de los países en desarrollo, cuyo alcance dependerá del impacto de los recortes arancelarios”... (WT/MIN(03)/W/6, del 4 de setiembre de 2003).

Con respecto a los productos especiales y al mecanismo de salvaguardia especial, el G-33 dice: “El G-33 cree que la cuestión de los productos especiales y el mecanismo de salvaguardia especial es esencial para la seguridad alimentaria y de los medios de sustento y para el desarrollo rural, por lo tanto... debe haber una categoría separada de productos especiales... no debe haber ningún compromiso de reducción arancelaria para todos los productos especiales... los países en desarrollo deben ser capaces de decidir por sí mismos qué productos considerar como productos especiales... se debe establecer el mecanismo de salvaguardia especial para uso de los países en desarrollo... y los productos considerados especiales también deben tener acceso a dicho mecanismo” (JOB(04)/65 del 1 de junio de 2004).

Una propuesta anterior del Grupo de África abunda más en detalles y sugiere elementos específicos sobre los criterios, tipos de medidas y procedimientos para el uso de la salvaguardia especial por los países en desarrollo (JOB(02)/187 del 20 de noviembre de 2002).

Estas propuestas parecen muy similares en enfoque y sustancia sobre productos especiales y mecanismo de salvaguardia especial, aunque algunas de ellas son más detalladas mientras que otras dejan los detalles para las negociaciones. La propuesta del G-20 de que el alcance del mecanismo de salvaguardia especial dependa del impacto de los recortes arancelarios puede parecer algo restrictiva, pero no se opone en lo sustancial a la propuesta del G-33. La selección de productos especiales, el tratamiento a darles y la aplicación del mecanismo de salvaguardia especial se decidirán en las negociaciones, y habrá abundantes oportunidades para alinear más estas dos propuestas individuales.

En cuanto a los efectos de la erosión de las preferencias, algunas propuestas son breves, mientras que otras son más detalladas. Por ejemplo, la propuesta del G-20 dice que “la cuestión de la erosión de las preferencias se abordará” en las negociaciones, mientras la del Grupo de África entra en detalles y sugiere que el costo económico de ese debilitamiento debería ser mínimo, además de plantear un enfoque integral del tema, en coordinación

con otras organizaciones internacionales. Asimismo, sugiere que la aplicación de los compromisos de acceso a los mercados de países africanos debería postergarse hasta que los países industrializados hayan eliminado su ayuda interna y sus subsidios a la exportación.

Una vez planteados el marco de negociación y las propuestas de los países en desarrollo, procederemos a discutir cuáles deberían ser sus estrategias y acciones de seguimiento.

Sugerencias: ¿qué se debe hacer?

Injusticias actuales

A esta altura, se sabe que los acuerdos vigentes de la OMC, surgidos de las negociaciones de la Ronda Uruguay, están plagados de injusticias y desequilibrios, que en su mayoría obran en contra de los intereses de los países en desarrollo. El Acuerdo sobre la Agricultura es paradigmático en ese sentido.⁵ Está fuertemente sesgado a favor de los países industrializados y en contra de los países en desarrollo.

Por ejemplo, el acuerdo exigió a los países industrializados reducir en 20 por ciento algunos de sus subsidios internos (incluidos en la categoría del compartimento ámbar) y en 36 por ciento su inversión presupuestaria en subsidios a la exportación, en un plazo de seis años (1995-2000). Esto permitió a esos países conservar 80 y 64 por ciento de los subsidios internos y a la exportación, respectivamente. Además, una parte importante de sus subsidios internos, los incluidos en los compartimentos azul y verde, quedaron totalmente exentos de reducción. Esos países también fijaron aranceles muy elevados como equivalentes a sus medidas no arancelarias, pero el acuerdo sólo les exigió reducirlos 36 por ciento en el mismo período de seis años. Asimismo, les permitió usar la salvaguardia especial para proteger a sus agricultores. Además, la “cláusula de paz” del Artículo 13 protegió a los subsidios de esos países frente a contramedidas y derechos compensatorios, aun cuando causaran daño a la producción interna en otros países.

5 Por más detalles, ver op. cit. de Lal Das (1998); *WTO Agreement on Agriculture: Deficiencies and Proposals for Change*, de Bhagirath Lal Das (2001), serie “Trade & Development” n° 17, Penang: Red del Tercer Mundo, y *Some Suggestions for Modalities in Agriculture Negotiations*, de Bhagirath Lal Das (2002), serie “Trade & Development” n° 18, Penang: Red del Tercer Mundo.

Algunas medidas y políticas posteriores de los principales países industrializados exacerbaron esta situación ya muy injusta. Estados Unidos y la Unión Europea redujeron sus subsidios del compartimento ámbar como les exigía el acuerdo, pero aumentaron sus subsidios no reductibles (compartimentos azul y verde), incrementando de hecho sus subsidios internos en lugar de reducirlos.

En teoría, los países en desarrollo también podrían hacer uso de las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura en materia de ayuda interna, pero en la práctica no, porque no cuentan con los recursos financieros necesarios. Muy pocos países en desarrollo ofrecen subsidios a la agricultura, y en niveles muy bajos. Además, los criterios para invocar la salvaguardia especial se fijaron de tal manera que los países en desarrollo, salvo muy pocas excepciones, no pueden utilizarla.

Estos países se vieron enfrentados entonces a una situación muy injusta, debiendo competir con la producción y las exportaciones fuertemente subsidiadas de los países industrializados sin poder recurrir a la salvaguardia especial para proteger a sus propios agricultores.

El Acuerdo sobre la Agricultura padece otra deficiencia estructural, porque otorga más ventajas y flexibilidad a los países que aplican medidas distorsionadoras del comercio agrícola. Por ejemplo, aquellos países que tenían altos subsidios del compartimento ámbar antes de la entrada en vigor del acuerdo pudieron mantenerlos a un nivel sustancialmente alto, mientras que aquellos que no los tenían no pudieron aplicarlos más allá del nivel de minimis. Peor es la situación con respecto a los subsidios a la exportación. Los países que ofrecían previamente altos subsidios de ese tipo pudieron mantenerlos a niveles sustancialmente altos, mientras que aquellos que no los habían utilizado fueron privados de la posibilidad de ofrecerlos. Una situación igualmente paradójica se creó con respecto a la salvaguardia especial para la agricultura. El criterio para su aplicación permitió utilizar la salvaguardia a aquellos países que distorsionaban el comercio mediante medidas no arancelarias antes de la entrada en vigor del acuerdo, y privó de esta protección a aquellos países que no distorsionaban el comercio de esa manera.

Como se mencionó anteriormente, con el advenimiento de las nuevas negociaciones del Programa de Trabajo de Doha surgió la oportunidad de eliminar, o al menos reducir significativamente, las inequidades, los desequilibrios y las deficiencias en esta área.

Objetivos de los países en desarrollo

De acuerdo con lo planteado más arriba, resulta claro que el actual marco multilateral sobre agricultura fue hecho para proteger la producción de los principales países industrializados y asegurar la expansión de sus exportaciones. Dicho marco está fuertemente sesgado en contra de los países en desarrollo aunque este sector es de vital importancia para sus economías, porque gran parte de su población depende de la agricultura para sobrevivir. En la mayoría de los países en desarrollo, la agricultura no es una actividad comercial con fines de lucro, sino un medio de subsistencia, a falta de ocupaciones alternativas. Por lo tanto, insertar su economía agrícola en el sistema de mercado del GATT/OMC ya fue un error en primer lugar. Además, la débil economía agrícola de esos países sufre una competencia sumamente injusta al enfrentarse con la agricultura altamente subsidiada de los principales países industrializados.

Teniendo en cuenta todo esto, los objetivos de los países en desarrollo en el contexto limitado de las actuales negociaciones son: (i) proteger su producción interna de las importaciones subsidiadas de los principales países industrializados, y (ii) ampliar las oportunidades de exportar sus propios productos agrícolas.

A la luz de estos objetivos y de la necesidad de suprimir las actuales inequidades e injusticias en este sector, el enfoque más lógico sería reclamar la abolición total de los subsidios internos y subsidios a la exportación de todo tipo en los países industrializados, antes de que se reclame a los países en desarrollo más obligaciones de reducción arancelaria. Si los países en desarrollo reducen sus aranceles mientras los países industrializados mantienen sus subsidios internos y a la exportación, la inequidad del sistema se agravará y la agricultura de aquéllos quedará expuesta a un grave peligro.

Aunque las negociaciones están divididas, por conveniencia, en tres áreas separadas (acceso a los mercados, ayuda interna y subsidios a la exportación), nunca se debe perder de vista el necesario vínculo secuencial entre, por un lado, la eliminación total de los subsidios internos y a la exportación en los países industrializados y, por otro, la reducción adicional de aranceles en los países en desarrollo.

Con estos criterios básicos en mente, abordemos ahora esas tres áreas separadas.

Subsidios a la exportación

Si los aranceles agrícolas elevados en los países industrializados son impropios y los subsidios internos de todo tipo son injustos, los subsidios a la exportación, por pequeños que sean, son directamente inmorales. Se puede comprender hasta cierto punto la adopción de medidas en apoyo de agricultores débiles, pero impulsar las exportaciones con la ayuda de subsidios que destruyen los medios de vida de agricultores pobres en los países en desarrollo no puede considerarse lógico de ningún modo. Esta práctica debe terminar.

Afortunadamente, la Decisión de julio de 2004 establece que se debe acordar una fecha para la eliminación de los subsidios a la exportación y medidas equivalentes con períodos de reembolso superiores a 180 días. La tarea ahora es fijar esa fecha final y elaborar las modalidades para cumplir con el plazo.

En el marco existen tres elementos que orientan la determinación de la fecha final: (i) debe ser “creíble” (párrafo 17); (ii) el proceso de eliminación debe realizarse en “tramos anuales” (párrafo 20); y (iii) “tendrá en cuenta la necesidad de cierta coherencia con las medidas de reforma interna de los Miembros” (párrafo 20).

El punto (i) sugiere un plazo corto para la eliminación, mientras que el (ii) sugiere un plazo mayor a un año. El punto (iii) se refiere principalmente al proceso de reforma interna de la Unión Europea, mencionado anteriormente, que prevé continuar con los subsidios a la exportación por largo tiempo. Sin embargo, la formulación del punto (iii) no acarrea ninguna obligación, y así debe ser. La eliminación de esta práctica injusta no puede guiarse por el calendario fijado subjetivamente por un miembro individual, dado que, naturalmente, el miembro se inclinará a demorar la eliminación de sus medidas. De acuerdo con los puntos (i) y (ii), entonces, sería adecuado que los países en desarrollo reclamaran la eliminación de esas medidas en dos años a más tardar, con un alto grado de reducción, de hasta 90 por ciento como mínimo, en el primer año.

En este marco, los países en desarrollo pueden elaborar con más detalle sus propuestas sobre los subsidios a la exportación de los países industrializados. A continuación se ofrecen algunas sugerencias.

- (i) Los países industrializados deberían eliminar en dos años sus subsidios a la exportación y medidas equivalentes con períodos de reembolso superiores a 180 días, con una reducción de hasta 90 por ciento como mínimo en el primer año.

- (ii) Las disciplinas sobre medidas equivalentes con períodos de reembolso de hasta 180 días deberían eliminar los componentes de subsidio de tales medidas. Para ese fin, las tasas de interés, los pagos de intereses y los requisitos de prima deberían estar totalmente alineados con las tasas y prácticas comerciales corrientes.
- (iii) Se podría procurar disciplinas sobre la ayuda alimentaria, limitándola a la ayuda real. Deberían estudiarse el país y el momento en que se brindan la ayuda para determinar si existe realmente la necesidad de ayuda alimentaria y la falta de capacidad adquisitiva. El párrafo 18 menciona el papel de organizaciones internacionales. Ese papel podría consistir en la certificación de la “necesidad” y la “ausencia de capacidad adquisitiva”. La organización internacional también podría actuar como fideicomisaria, encargándose de la recepción y distribución de los alimentos ofrecidos como ayuda por un país. Otra posibilidad es que los países donantes simplemente otorguen la ayuda en efectivo. Todas estas precauciones protegerían los intereses de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos, que son materia de preocupación en algunas de las propuestas de los países en desarrollo. La ayuda alimentaria no debe ser obstaculizada cuando exista en esos países necesidad de alimentos combinada con falta de capacidad adquisitiva.
- (iv) Para los países en desarrollo, debería continuar aplicándose lo dispuesto en el cuarto párrafo del Artículo 9 y en el Artículo 12 del Acuerdo sobre la Agricultura.

Ayuda interna

Los países en desarrollo han perdido esta batalla para eliminar los subsidios de los compartimentos ámbar, azul y verde de los países industrializados. El marco sólo dispone una “reducción sustancial” de los subsidios del compartimento ámbar, un tope a los subsidios del compartimento azul y una revisión y aclaración de los del compartimento verde, para asegurar “que no tengan efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o los tengan a lo sumo en grado mínimo”. Sin embargo, la gama de opciones en cada una de estas áreas es amplia. Naturalmente, dados los objetivos de los países en desarrollo de proteger su producción interna y suprimir o reducir la competencia injusta en el mercado de exportación, deberían aprovechar al

máximo todas las opciones permisibles. De acuerdo con esto, sería lógico elegir las opciones que puedan reducir lo más posible los subsidios internos de los países industrializados, independientemente de su “color”.

En cuanto a los subsidios del compartimento azul, el párrafo 15 dice que no deben exceder cinco por ciento de la producción agrícola de un miembro. Este porcentaje es un tope, no una norma. Pero dada la forma en que este asunto ha sido tratado en otras disposiciones del Anexo A, puede haber una expectativa de que un país tenga derecho a utilizar los subsidios del compartimento azul sin superar cinco por ciento de su producción. De hecho, el párrafo 15 prevé cierta flexibilidad de ese tope para los casos en que un miembro haya colocado un alto porcentaje de subsidios en el compartimento azul, en clara referencia a la Unión Europea. Pese a todas estas estipulaciones, el tope no deja de ser cinco por ciento, por lo tanto se permiten niveles inferiores. Los países en desarrollo podrían entonces reclamar niveles inferiores de subsidios del compartimento azul en los países industrializados, sin infringir las disposiciones del Anexo A.

El párrafo 13 establece criterios para dos tipos alternativos de subsidios del compartimento azul: pagos directos en el marco de programas de limitación de la producción (usados actualmente por la Unión Europea) y pagos directos que no requieren producción (usados por Estados Unidos). Pero el párrafo 14 dispone que estos criterios se negociarán “junto con criterios adicionales”. Dado que los criterios todavía deben negociarse, no se puede dar por acordadas ninguna de esas alternativas. Ambas están muy abiertas por ahora. Por lo tanto, los países en desarrollo están en pleno derecho de discrepar con esos criterios, volviendo inoperantes los subsidios del compartimento azul.

En todo caso, sería totalmente lógico que no aceptaran la segunda serie de criterios, que permite nuevos usuarios de los subsidios del compartimento azul. El uso actual de esos subsidios por la Unión Europea ya provocó inequidad y distorsión del comercio y la producción. La ampliación de los criterios agravaría esa inequidad y distorsión al permitir a Estados Unidos utilizar el compartimento azul. Sería un paso atrás en el camino hacia la reforma del comercio agrícola, por lo tanto sería contrario a los objetivos de la Declaración de Doha. Si Estados Unidos y la Unión Europea desean paridad y paralelismo entre sus prácticas, no debe ser a costa de los agricultores de los países en desarrollo.

En cuanto a la reducción global, el total de los subsidios de los compartimentos ámbar y azul y los de minimis en el primer año de aplicación

no excederá 80 por ciento de un nivel básico (párrafo 7). Igual que en el caso anterior, es un tope, no una norma. Por lo tanto, es posible reclamar en el primer año un nivel inferior a 80 por ciento del nivel básico.

Los subsidios del compartimento verde se disciplinarán mediante el examen y la aclaración de los criterios. Esta área tiene un gran alcance y es muy necesario trabajar en ella, dado que las normas vigentes son demasiado generales y dejan un amplio espacio a las medidas subjetivas. Además, las disposiciones son abiertas en cuanto al monto de los subsidios. Es a través de esta brecha que los principales países industrializados lograron reducir sus subsidios reductibles y a la vez aumentar el total, incrementando los subsidios conforme a diversas disposiciones sobre el compartimento verde.

Se afirma que los subsidios del compartimento verde no distorsionan el comercio. Esta es una falsa afirmación, dado que esos pagos, que no forman parte de un programa general de bienestar social sino que se ofrecen solamente a los agricultores, aumentan la capacidad económica de éstos de continuar con una producción agrícola inviable. En ese sentido, los subsidios del compartimento verde sí estimulan y apoyan la producción antieconómica, distorsionando el comercio y la producción. Además, los criterios de elegibilidad son muy laxos y no se ha fijado un tope. Por ejemplo, el párrafo 6 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura, sobre “ayuda a los ingresos desconectada”, permite pagos a los agricultores sin tope alguno y con criterios de elegibilidad bastante abiertos. El párrafo 10 del mismo anexo, sobre subsidios para el reajuste estructural otorgado mediante programas de detracción de recursos, impone la limitación de que la tierra debe ser retirada de la producción agrícola comercializable durante tres años como mínimo, pero esto significa que el agricultor puede retomar la producción una vez transcurrido ese período. El párrafo siguiente se refiere a la asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante ayudas a la inversión. Tiene poca lógica considerar que estas medidas no distorsionan el comercio.

El Anexo A del marco de julio de 2004 establece ahora que hay que examinar y aclarar los criterios del compartimento verde para asegurar que las medidas de ese compartimento “no tengan efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o los tengan a lo sumo en grado mínimo”. Aquí radica la oportunidad para que los países en desarrollo fijen los criterios de tal manera que se eliminen de la lista los elementos del compartimento verde que claramente distorsionan el comercio o la producción.

En este marco, las propuestas de los países en desarrollo con respecto a los subsidios internos de los países industrializados podrían ser las siguientes:

- (i) En el párrafo 13, se debería rechazar la segunda serie alternativa de criterios que amplían el alcance del compartimento azul, posibilitando la inclusión de nuevos subsidios.
- (ii) Los subsidios vigentes del compartimento azul deberían reducirse sustancialmente en el primer año de aplicación (después de todo, el cinco por ciento estipulado en el párrafo 15 es un tope, no una norma) y después reducirse en forma progresiva y sustancial, en 80 por ciento como mínimo, durante el período de aplicación.
- (iii) La disposición de minimis para los países industrializados debería suprimirse.
- (iv) La reducción global de la ayuda distorsionadora del comercio (párrafo 7) debería ser sustancial el primer año, y la ayuda total debería ser muy inferior a 80 por ciento del nivel básico.
- (v) En cuanto a la medida global de la ayuda (párrafo 9), el objetivo de la reducción sustancial debería alcanzarse eliminando la mayor parte, por ejemplo 80 por ciento, en el período de aplicación.
- (vi) Con respecto a los subsidios del compartimento verde (párrafo 16), la llamada ayuda desconectada y los subsidios a la inversión del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura deberían suprimirse directamente al principio del período de aplicación. La ayuda desconectada es un tipo de pago que mejora artificialmente la capacidad de permanencia de un agricultor, por lo tanto distorsiona claramente la producción y el comercio. Los subsidios a la inversión son una forma de pago directo para apoyar inversiones, y también pueden aumentar artificialmente la capacidad de permanencia de un agricultor en su actividad, distorsionando así la producción y el comercio.
- (vii) Algunos otros pagos del compartimento verde, como los destinados a seguros, desastres naturales y desarrollo ambiental y regional, deberían sujetarse a criterios objetivos de elegibilidad y a límites a su monto y duración.
- (viii) Para los países en desarrollo deberían continuar los subsidios de minimis. Además, debería continuar la exención de reducción de subsidios prevista en el segundo párrafo del Artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura, aclarando que los subsidios a los insumos no son sólo para agricultores de bajos ingresos y recursos. Después de todo, en

los países en desarrollo casi todos los agricultores tienen graves limitaciones en la producción y el comercio.

Acceso a los mercados

El Anexo A establece tres normas básicas para el mecanismo de reducción arancelaria: (i) habrá un enfoque único para los países industrializados y en desarrollo miembros a fin de cumplir los objetivos del mandato de Doha (párrafo 28); (ii) la fórmula de reducción tomará en cuenta las diferentes estructuras arancelarias de países industrializados y en desarrollo (párrafo 28); y (iii) el número de bandas, los criterios para la definición de éstas y el tipo de reducción arancelaria en cada una seguirán negociándose (párrafo 30). Por lo tanto, lo que se ha determinado es que habrá bandas, pero su formación y tratamiento todavía no se han decidido.

Teniendo en cuenta esta flexibilidad, la gama de opciones disponible en virtud del Anexo A y el enfoque y los intereses de los países en desarrollo ya discutidos, estos países podrían presentar las siguientes propuestas:

- (i) Con base en los párrafos 28 y 30, debería haber series de bandas separadas para los países industrializados y en desarrollo. Además, debería haber diferentes formas de reducción arancelaria para esas dos series. La estipulación del “enfoque único” que “cumpla todos los objetivos del mandato de Doha” no parece prohibir esta medida. El enfoque podría ser “único” en el sentido de promover reducciones arancelarias sustanciales y una mayor reducción de los aranceles más elevados, pero considerando que se deben tomar en cuenta las diferentes estructuras arancelarias de países industrializados y en desarrollo, y que todavía están abiertos los criterios para la formación de las bandas y el tratamiento dentro de éstas, nada impide que haya series de bandas y fórmulas separadas para los dos grupos de países.
- (ii) En las bandas de los países industrializados debería aplicarse la fórmula suiza, con diferentes coeficientes en las diferentes bandas, asegurando así recortes mayores en las bandas con aranceles más elevados. (Como se explicará en el capítulo sobre NAMA, cuanto más bajo sea el coeficiente en la fórmula suiza mayor será el recorte).
- (iii) Debería limitarse la cantidad de productos sensibles de los países industrializados. Esos productos deberían colocarse en las respecti-

vas bandas pero sujetos a coeficientes comparativamente más blandos (es decir, más altos) dentro de ellas. Excluirlos directamente de sus respectivas bandas infringiría el párrafo 31, que prohíbe tomar medidas que vayan en detrimento “del objetivo general del enfoque estratificado”. La disponibilidad de coeficientes más blandos debería acompañarse de disposiciones sobre contingentes arancelarios y la ampliación de los contingentes.

- (iv) La progresividad arancelaria en los países en desarrollo (párrafo 36) debería abordarse mediante un factor multiplicador para la reducción arancelaria de los productos procesados, en comparación con la de productos primarios. En forma alternativa, e independientemente de las bandas, deberían igualarse los aranceles sobre productos primarios, intermedios y terminados en la cadena de producción.
- (v) Los picos arancelarios en los países en desarrollo deberían abordarse poniendo un tope a los aranceles (párrafo 30).
- (vi) Debería levantarse la salvaguardia especial para los países industrializados. Estos países sólo podrían hacer uso de las salvaguardias generales cuando fuera necesario.
- (vii) Para los países en desarrollo, podría haber simplemente una banda y la fórmula de reducción debería basarse en la reducción promedio de aranceles, estipulando cierta reducción mínima en cada línea arancelaria. La cantidad de productos especiales podría estipularse como porcentaje del total de los productos agrícolas, pero la selección de productos especiales debería ser realizada por los países en desarrollo involucrados. Estos productos no deberían ser abarcados por una fórmula de reducción arancelaria. Los países en desarrollo deberían contar con un mecanismo de salvaguardia especial que sea efectivo y pueda usarse para todos los productos, siempre que resulte conveniente.

Algunos países en desarrollo están preocupados por la ampliación del acceso de sus exportaciones a los mercados de otros países en desarrollo. Para alcanzar este objetivo, en lugar de las negociaciones sobre la agricultura de la OMC deberían utilizar otro camino: el del Sistema Global de Preferencias Comerciales, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). De acuerdo con ese sistema, la reducción arancelaria se aplicará sólo a los

productos de los países en desarrollo, y no a los de los países industrializados. Las ventajas de tomar este camino se explicarán con más detalle en el capítulo sobre NAMA.

- (viii) La erosión de las preferencias debería abordarse efectivamente, y también debería procurarse la cooperación de otras organizaciones internacionales en este sentido.
- (ix) La cuestión de las barreras no arancelarias debería abordarse en las negociaciones, y habría que elaborar soluciones al respecto. Un abordaje efectivo de las barreras no arancelarias debería ser parte integral del ejercicio, en vista del objetivo de obtener “mejoras sustanciales en el acceso a los mercados”, como establecen la Declaración de Doha y el Anexo A. En general, existe una tendencia a dejar las barreras no arancelarias para el final de las reuniones o negociaciones, como un tema residual, por lo tanto no se les brinda la atención necesaria. Sin embargo, son tan importantes como los aranceles, y las negociaciones de ambos deberían realizarse en forma paralela. Algunas barreras no arancelarias podrían tratarse en el grupo de negociación sobre la agricultura, y otras en otros organismos de la OMC, pero es necesario darles prioridad y vincular el progreso en este frente con el trabajo sobre el acceso a los mercados en el grupo de negociación sobre la agricultura. Una forma podría ser negociarlas en sesiones especiales de los respectivos organismos de la OMC. En cada sesión del grupo de negociación sobre la agricultura se debería presentar un informe de progreso, para asegurar un avance paralelo en materia de aranceles y barreras no arancelarias.

Conclusión

Hay otros elementos importantes relacionados con las tres áreas en que se dividen las negociaciones sobre la agricultura:

- (i) Es importante establecer una secuencia adecuada de decisiones en el camino hacia la conclusión de las negociaciones. Los países en desarrollo deben primero fijar (aun provisionalmente) los criterios relacionados con porcentajes y topes en el área de los subsidios internos, antes de hacerlo en el área de los aranceles. Además, la determinación

de criterios y porcentajes sobre aranceles debería ir de la mano con el progreso sobre barreras no arancelarias.

- (ii) Es importante desarrollar los elementos del mecanismo de salvaguardia especial con carácter de prioridad. Los países en desarrollo no pueden decidir qué tipo de concesiones arancelarias están preparados para hacer sin antes saber con qué tipo de mecanismo defensivo cuentan. Además, la forma del mecanismo les dará una idea de cuáles son sus defensas contra los subsidios internos y subsidios a la exportación de los países industrializados. Por lo tanto, el mecanismo de salvaguardia especial no debería abordarse únicamente en el pilar del acceso a los mercados, dado que también guarda un estrecho vínculo con la defensa contra las importaciones subsidiadas de los principales países industrializados.
- (iii) Ahora, parece que los países en desarrollo no podrán eliminar rápidamente todos los subsidios de los países industrializados. Quizá éstos tengan sus propias razones para conservar esos subsidios, pero no debe ser a costa de los países en desarrollo, cuyo sector agrícola quedará expuesto al riesgo ampliado de la competencia injusta. Debe encontrarse algún camino para corregir esta situación. Una opción podría ser suspender la aplicación de los compromisos arancelarios de los países en desarrollo hasta que los países industrializados hayan eliminado sus subsidios.