

NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS: ESTADO DE SITUACIÓN EN LA OMC.¹

Por FEDERICO ALBERTO CUELLO CAMILO, PH. D.²

I. Resumen.

El mandato de negociación agrícola en la OMC está contenido en el Artículo 20 del ASA y el párrafo 13 de la Declaración Ministerial de Doha. Dicho mandato procura cumplir con el objetivo de largo plazo de “reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que resulten en una reforma fundamental” del comercio agropecuario mundial, en los tres pilares del ASA: acceso a mercados, ayuda interna y subsidios de exportación. En el proceso, tres alianzas principales han surgido: el Grupo Cairns de exportadores agrícolas competitivos; el Grupo de Desarrollo (del cual forma parte la República Dominicana y con el que coinciden usualmente el Grupo Africano y CARICOM); y el Grupo Conservador (integrado por la Unión Europea y otros países desarrollados, Europa del Este). Los EE UU mantienen posiciones esencialmente aperturistas pero coinciden con el Grupo Conservador en la necesidad de mantener ayudas internas. Del análisis se destaca el rol del Grupo de Desarrollo en proponer nuevas reglas que conviertan al trato especial y diferenciado en un derecho exclusivo de los países en vías de desarrollo. Al final del documento se sintetizan 5 principios de posible aplicación en otros foros de negociación.

II. Introducción.

Para cualquier país es crucial negociar bien. En algunos sectores, como la agricultura dominicana, su carácter social, su incidencia en la generación de empleos y de sustento de la población de menores ingresos, así como su rol en la autosuficiencia alimenticia hacen inevitable que tenga una elevada prioridad en la agenda, quizás la mayor de todos los sectores. Negociar bien, sin embargo, requiere dos tipos de estrategia:

¹ Transcripción, corregida y aumentada, de la presentación realizada mediante esquema en *Powerpoint* el 12.12.2002 en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).

² Asesor Económico de la Cámara de Diputados y Profesor Investigador de Economía del Desarrollo e Integración de la PUCMM. Tiene una licenciatura en economía, *Magna cum Laude* (INTEC, 1987) y un doctorado en economía regional y del desarrollo (Universidad de Illinois en Urbana-Champaign, EE UU, 1994). Fue negociador ante la OMC (1993-2002) y el ALCA (1995-99); Subsecretario Técnico de la Presidencia (1995-98); y Embajador dominicano ante la ONU y la OMC (1999-2002). Coordinó durante 1993-98 las reformas del sector externo dominicano derivadas de la Ronda Uruguay, en su calidad de director de proyectos de reforma del BID, el PNUD, la UIT y la UNCTAD.

- 1) una defensiva, para asegurar la debida protección de los sectores sensibles, que en el caso de la agricultura dominicana están recogidos en la llamada “rectificación técnica”³;
- 2) y otra ofensiva, para abrir mercados a los productos que gozan de competitividad exportadora, pero que por la existencia de barreras no han podido incrementar su acceso a los mercados de otros países.

III. Mandato de negociación en la OMC.

La doble cara de la estrategia se enmarca en un mandato de negociación recogido en dos textos: el Artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura (ASA, reproducido en OMC, 1995: 41-71) y el párrafo 13 de la Declaración Ministerial de Doha (OMC: 2001). Desde el final de la Ronda Uruguay se cuenta con el compromiso de reiniciar el proceso de reforma de las reglas especiales que rigen el comercio agrícola. Fue necesario, sin embargo, complementar ese compromiso con un mandato más preciso, que recogiera el equilibrio de intereses ofensivos y defensivos de los Miembros de la OMC.

El Artículo 20 del ASA plantea un objetivo a largo plazo, es decir, “reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que resulten en una reforma fundamental”. Este objetivo requiere tomar en cuenta:

- 1) la experiencia adquirida a la fecha de reinicio del proceso de reforma;
- 2) el efecto del compromisos que se obtuvieron durante la Ronda Uruguay sobre el comercio mundial de productos agropecuarios donde se esperaba una reducción de precios en unos renglones por efecto de la liberalización del comercio y la reducción de aranceles; así como una elevación de los precios en otros renglones por la eliminación de los subsidios;
- 3) las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado y el establecimiento de un sistema de comercio agrícola equitativo, orientado al mercado. Este es un requisito para complacer a varias preocupaciones,

³ Así se conoce la modificación de los compromisos agrícolas dominicanos, negociada después de concluida la Ronda Uruguay (OMC, 1998). Gracias a ella se arancelizaron las barreras no arancelarias que afectaban a 8 productos sensibles: ajo, arroz, azúcar, cebollas, habichuelas, leche, maíz y pollo. Dichas barreras consistían en prohibiciones y permisos especiales. Luego del cálculo realizado por la Junta Agroempresarial Dominicana junto a la oficina local del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) durante junio-octubre de 1994, se propuso a la OMC en diciembre de ese año sustituir esas barreras por cuotas-arancel. No fue sino hasta febrero de 1999 que se aceptaron las cuotas-aranceles en la OMC, a cambio de reducir el arancel consolidado para los siguientes productos en los que EE.UU. tiene derechos exclusivos de negociador principal: manzanas, trigo, aceite de soya, sebo y torta de soya.

por un lado las no comerciales de países desarrollados como España, Francia, Japón, Noruega y Suiza que ven a la agricultura como un elemento de su identidad nacional por lo cual han propuesto junto a sus aliados tomar en cuenta su “multifuncionalidad”. Por su parte los países en desarrollo necesitan un trato especial y diferenciado que se aplique exclusivamente para ellos, no como en la realidad post-Ronda Uruguay, en que sólo los países desarrollados lo disfrutan. Por último, la equidad del sistema todavía está pendiente, lamentablemente a casi 8 años y medio de haber firmado el Acuerdo en Marrakech. Como vemos en el Cuadro No. 1, la participación de los países en vías de desarrollo en el comercio mundial de productos agropecuarios se mantiene prácticamente estancada a los niveles prevalecientes al final de la Ronda Uruguay, al tiempo que su producción representa una proporción mucho mayor del total mundial; y

Cuadro No. 1.

¿Participación creciente? Proporción del comercio agrícola mundial por grupos de países, 1994-2001.

Años	Países desarrollados	Europa del Este	Países en desarrollo	Otros
1994	73%	2%	14%	11%
1995	73%	2%	14%	11%
1996	72%	2%	15%	11%
1997	71%	2%	15%	12%
1998	73%	2%	14%	11%
1999	72%	2%	15%	11%
2000	69%	2%	16%	13%
2001	69%	2%	15%	13%

Fuente: construido por el autor a partir de la base de datos FAOSTAT, accesible a través del sitio www.fao.org.

- 4) habrá que tomar en cuenta la adquisición de nuevos compromisos necesarios para alcanzar el objetivo de largo plazo, ya que continúan las distorsiones que se buscaba disciplinar y reducir. Así lo evidencian las estadísticas de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE): los subsidios, en vez de reducirse, se han incrementado en términos reales en un 2% anual desde la Ronda Uruguay. El período base de medida de ayuda que se había tomado en la Ronda Uruguay para calcular los niveles de reducción eran del 86 – 88. Durante ese período base el nivel de ayuda de la Unión Europea fue US\$82.9 mil millones. 2 años después, en 1996, luego de la entrada en vigor de la Ronda Uruguay, los niveles de ayuda nivel ascendían a US\$95 mil millones. Al día de hoy, este nivel de ayuda excede los US\$150 mil millones. En total los países desarrollados desembolsan mil millones de dólares diarios en medidas de ayuda interna.

Lo dispuesto por el Artículo 20 y la realidad post-Ronda Uruguay hacen imperativo continuar negociando nuevos compromisos para alcanzar los objetivos de largo plazo y asegurar que algún día la agricultura estará sometida a las mismas reglas que se aplican al universo de las demás mercancías.

Mientras tanto, el sector agropecuario sigue recibiendo un trato especial sólo porque es sensible para los países desarrollados, lo cual no es extraño, pese a sonar paradójico. Esta situación evidencia que las reglas del comercio no son neutras sino que capturan las desiguales relaciones de poder que existen entre los países, preservando las distorsiones de política interna a favor de sectores que, como la agricultura, tienen fuerte influencia electoral.

De esta forma, el Artículo 20 del ASA es claramente insuficiente y se trató de refinarlo desde antes de Seattle. La Conferencia Ministerial de Doha fue exitosa porque, entre otros resultados, aprobó el párrafo 13 de la Declaración Ministerial, en el que se amplía el mandato de negociación agrícola, reafirmando primeramente el objetivo a largo plazo y disponiendo el inicio de negociaciones, con una coletilla introducida por los europeos: “sin prejuzgar el resultado”. Esto significa que no hay certeza de que por este mandato se obtendrán los resultados buscados. De esta forma, las negociaciones estarían encaminadas a obtener:

- 1) mejoras sustanciales del acceso a mercados;
- 2) reducciones, con miras a su eliminación, de todas las formas de subsidios de exportación;
- 3) reducciones sustanciales de las medidas de ayuda interna *que distorsionan el comercio*, con lo que se limita el tipo de compromiso de reducción que se va a negociar, básicamente las llamadas

Las “cajas” del Acuerdo sobre la Agricultura.

Según el ASA, las medidas de ayuda interna son de:

- 1) **Caja Verde:** aquellas que no distorsionan el comercio ni la producción, o “a lo sumo ... en grado mínimo” (ASA, Anexo 2, párrafo 1). Se financian con fondos públicos y no mediante transferencias de los consumidores. Tampoco sirven para prestar ayuda en materia de precios a los productores. Podrán consistir en programas gubernamentales de servicios generales, acumulación de existencias para fines de seguridad alimenticia, suministro de ayuda alimenticia interna, pagos directos a los productores, ayuda a los ingresos desconectada de los precios, financiamiento de seguros de ingreso, ayuda por desastres naturales, asistencia al ajuste estructural (retiro de productores o detracción de recursos), ayudas a la inversión, programas ambientales y asistencia regional. No son recurribles para fines de imposición de derechos compensatorios (ASA, Artículo 13 a);
- 2) **Caja ámbar:** abarcan medidas oficiales que distorsionan el comercio. 34 países asumieron compromisos de reducción de estas medidas. Tiene prohibido incrementar la ayuda por encima del compromiso asumido. Los países que no asumieron compromisos no podrán otorgar este tipo de ayuda por encima del 5% del valor de la producción agrícola ó del 10% para el caso de los países en vías de desarrollo (OMC, 2002: 19). Están sujetas a la imposición de derechos compensatorios; y
- 3) **Caja azul:** aquellas que, aún distorsionando el comercio, han sido exceptuadas. Cada vez menos países las utilizan. Sólo 7 Miembros de la OMC las notificaron, y uno de ellos, los EE UU, dejó de usarlas. Según los países que todavía las aplican, “distorsionan menos el comercio que las medidas de caja ámbar”. Abarcan pagos vinculados directamente al área de cultivo o a las cabezas de ganado, bajo esquemas que limitan la producción imponiendo cuotas de producción o requiriendo a los productores a dejar baldíos parte de sus terrenos (OMC, 2002: 20). No estarán exentas de la imposición de derechos compensatorios, a menos que se determine la existencia de daño o amenaza de daño (ASA, Artículo 13 b).

medidas de caja ámbar y que lamentablemente dejaría fuera de negociación la medidas de caja azul y caja verde. Después de la Ronda Uruguay, se ha producido una sustitución de medidas de ayuda, habiendo legitimado algunas y restringido otras. Es por ello que nuestras propuestas buscan disciplinar todas las medidas de ayuda, no sólo las de caja ámbar;

- 4) trato especial y diferenciado para países en vías de desarrollo y que sea operativamente efectivo. Se buscaba un lenguaje más preciso, es decir, que fuera “legalmente vinculante” pero esto no fue posible lograrlo en Doha. El mandato de negociación agrícola se encuentra en el párrafo 13 de un total de 52 contenidos en la Declaración Ministerial. No obstante, este fue el último párrafo adoptado prácticamente a las 4 a.m. del sexto día de una Conferencia Ministerial que debió durar solo 5 días. Así que el trato especial será operativamente efectivo en las listas de compromisos y en las reglas que sean negociadas, tomando en cuenta nuestras necesidades de desarrollo, incluyendo la seguridad alimenticia y el desarrollo rural. Estos son los elementos de la llamada “caja de desarrollo” que planteó la República Dominicana con un grupo de países en vías de desarrollo desde 1999. Así descrita fue que, después de no pocas dificultades, logramos introducir nuestra propuesta en la Declaración Ministerial de Doha, es decir, sin mención explícita. Esto nos deja la esperanza de que los resultados recogerán nuestros intereses, pero nada está garantizado, porque nada estará negociado hasta que todo esté negociado y se requerirá de una fuerte presencia y el mantenimiento de la alianza con el llamado “Grupo de Desarrollo” hasta el final y quizás obtener resultados dignos de ser presentados al Congreso para fines de ratificación; y
- 5) tomar en cuenta las preocupaciones no comerciales que nuevamente será utilizada como tabla de salvación por parte de Francia, Japón, Noruega y Suiza y demás países aliados para mantener toda una serie de distorsiones que están relacionadas con su modo de vida rural y la elevada proporción de la población que todavía se dedica a la producción agrícola en esos países.

IV. Alianzas estratégicas.

Las posiciones de negociación de un país pequeño como el nuestro, con poca tradición diplomática y menos aún negociadora, tienen pocas probabilidades de ser tomadas en cuenta si no es en alianza con otros países. Desde nuestra llegada a Ginebra en el 1999 la instrucción principal impartida a todo el sector externo del gobierno, era desarrollar alianzas estratégicas que nos permitieran promover nuestras posiciones e incrementar la probabilidad de obtener los objetivos deseados. Esta estrategia de negociar en alianzas no es nueva, sino que en el plano multilateral es imprescindible para cualquier país, no importa su nivel de desarrollo. Los EE UU, por ejemplo, aún teniendo suficiente peso para negociar solos, son de los más activos constructores de alianzas alrededor de sus

posiciones, no importa el método de toma de decisiones, sea por votación (en el Sistema de la ONU) o por consenso (en la OMC).

De las alianzas que funcionan para las negociaciones agropecuarias, se destaca primeramente la del grupo Cairns, que integra a países competitivos exportadores agropecuarios, entre los que se encuentran tanto desarrollados (Australia, Canadá, Nueva Zelanda) como en vías de desarrollo (Bolivia, Mercosur, Tailandia, Costa Rica, Guatemala, entre otros). Este es un grupo realmente interesante con el cual siempre será necesario mantener excelentes relaciones porque en gran medida ellos están a la vanguardia de los temas de negociación, particularmente en lo que se refiere a la agenda ofensiva.

De igual manera República Dominicana, junto a El Salvador, Cuba, Haití y Honduras y a importantes países africanos y asiáticos, formaron el grupo del desarrollo para los temas de agricultura. Con nuestro grupo usualmente coincide el grupo africano y CARICOM.

Por último, la otra alianza es la que resiste al cambio, denominada aquí como “grupo conservador”, integrada por países que predicán el libre comercio pero que lamentablemente en agricultura practican el proteccionismo. Este grupo lo integran Japón, Suiza, Noruega, la Unión Europea (dentro de la cual España y Francia han resistido con éxito la reforma de la política agrícola común) y Corea del Sur. Usualmente Europa del Este coincide con este grupo y sus posiciones, así como ciertos países del grupo ACP fuertemente dependientes de las preferencias europeas como Mauricio.

A continuación analizaremos las posiciones de estos tres grupos frente a los temas de negociación del ASA y de la Declaración de Doha. En cada caso, se presentará separadamente la posición de los EE UU, principal actor del comercio mundial en todos los renglones.

V. Acceso a Mercados

En este tema el Grupo Cairns es el más ambicioso. Propone reducciones sustanciales mediante la fórmula suiza⁴, que es la más efectiva para asegurar niveles de reducción tanto de los niveles absolutos arancelarios (con lo cual se

⁴ La fórmula suiza asegura que los países con mayores aranceles tendrán que reducirlos en mayor proporción que los demás, aún si se asume el mismo coeficiente de reducción. Su especificación es $T_1 = (T_0 \times a) / (T_0 + a)$. Así, para un arancel inicial T_0 y un porcentaje de reducción a la fórmula suiza permite un nuevo arancel T_1 , de forma tal que $T_1 \rightarrow 0$ si $(T_0 + a) \gg (T_0 \times a)$. Dos ejemplos:

- 1) Si $T_0 = 100\%$ y $a = 25\%$, entonces $T_1 = (100\% \times 25\%) / (100\% + 25\%) = (25\% / 125\%) = 20\%$; y
- 2) Si $T_0 = 8\%$ y $a = 25\%$, entonces $T_1 = (8\% \times 25\%) / (8\% + 25\%) = (2\% / 33\%) = 6\%$.

reducirían los llamados “picos arancelarios”) como de la progresividad tarifaria. Si se aplica esta fórmula como propone el Grupo Cairns, los aranceles que aplican los países desarrollados a la agricultura no excederán el 25% y se eliminará la progresividad. Además, este grupo propone incrementos sustanciales de las cuotas, ya que la Ronda

Uruguay sustituyó las barreras no arancelarias por el mecanismo de arancel-cuota en que un nivel de acceso, sujeto a una cuota, paga un arancel relativamente reducido y el resto, fuera de cuota, está sujeto a un arancel más elevado, cuyo cálculo resultó de estimar el impacto sobre los precios internos de mantener la barrera no arancelaria. En la rectificación técnica negociada después de la Ronda Uruguay, República

Dominicana logró que los Miembros de la OMC aceptaran aranceles-cuota para sus 8 productos sensibles. La cantidad de productos sujetos a aranceles-cuota mantenidos por Miembros de la OMC se presentan en el Cuadro No. 2. El número de aranceles-cuota varía desde los 232 mantenidos por Noruega hasta el único de Chile, pasando por los 87 de la Unión Europea, los 54 de EE UU, los 28 de Suiza, los 27 de Costa Rica y los 3 de Nueva Zelania. Países miembros de prácticamente todos los grupos negociadores mantienen estos mecanismos.

El grupo Cairns propone además eliminar las salvaguardias especiales y que, en un reconocimiento a esos países en vías de desarrollo que son miembros de este grupo, propone en materia de acceso a mercado trato especial y diferenciado mediante reducciones menores en los aranceles aplicados por países en desarrollo, incrementos menores en las cuotas que mantienen los países en desarrollo y una utilización dentro de ciertos parámetros de las salvaguardias especiales.

Por su parte, el Grupo de desarrollo propone negociar reglas diferentes en el ASA, que permitan proteger las comunidades rurales, evitar la migración urbana y mantener la seguridad alimenticia. ¿Por qué preocuparse por la seguridad alimenticia si hay libre comercio? ¿No redundará la eliminación de barreras y subsidios en precios menores? ¿No tendremos así la seguridad que necesitamos, es decir, alimentos abundantes, de calidad, a precios reducidos?

La realidad es otra: hay impuestos a la exportación, hay restricciones a la exportación de productos agropecuarios; se mantienen subsidios que distorsionan

Cuadro No. 2.

Miembros de la OMC y sus aranceles-cuota.

43 Miembros de la OMC mantienen un total de 1,425 aranceles-cuota. Los números en paréntesis indican el número de cuotas de cada país.

Africa del Sur (53)	El Salvador (11)	Nicaragua (9)
Australia (2)	Eslovenia (20)	Noruega (232)
Barbados (36)	Filipinas (14)	Panamá (19)
Brasil (2)	Guatemala (22)	Polonia (109)
Bulgaria (73)	Hungría (70)	Rep. Dominicana (8)
Canadá (21)	Islandia (90)	Rep. Eslovaca (24)
Chile (1)	Indonesia (2)	Rumanía (12)
China (10)	Israel (12)	Suiza (28)
Colombia (67)	Japón (20)	Tailandia (23)
Corea del Sur (67)	Letonia (4)	Taiwán (22)
Costa Rica (27)	Lituania (4)	Túnez (13)
Croacia (9)	Malasia (19)	Unión Europea (87)
Czech Rep (24)	México (11)	Venezuela (61)
Ecuador (14)	Marruecos (16)	
EE UU (54)	Nueva Zelania (3)	

Fuente: OMC (2002: 17).

la producción agrícola; se restringe la producción y la comercialización para intervenir los precios; se acumulan excedentes que luego son donados para su comercialización a precios irrisorios, afectando la producción local. Ningún país aspira o puede pensar lograr la seguridad alimenticia de su población simplemente dependiendo de las importaciones. Los países tienen que tener una producción doméstica y será solamente asegurando reglas como las que estamos promoviendo a largo plazo en que se crearán las condiciones para lograr la deseada seguridad alimenticia. Hasta entonces, no será posible considerar seriamente otras alternativas.

Por último, el grupo del desarrollo propone utilizar el enfoque de “lista positiva” de productos⁵ para decidir a cuáles se aplican las reglas existentes en materia de acceso a mercado. Esta ha sido una propuesta muy controversial pero su objetivo es asegurar que el trato especial y diferenciado sea del uso exclusivo de los países en vías de desarrollo. Quizás tenemos aquí un primer principio a promover en otros foros.

En materia de Acceso a Mercados, otros países en desarrollo del grupo ACP

proponen que en las negociaciones agrícolas se preserven márgenes de preferencia, aún cuando no se oponen al incremento sustancial del acceso a mercados. ¿Por qué preocuparse de las preferencias en la OMC? ¿No es este un organismo que rige el comercio multilateral, del cual se desvían aquellos que otorgan o reciben preferencias comerciales?

El hecho es que las preferencias otorgan acceso a sus beneficiarios a niveles arancelarios que son, o

Cuadro No. 3.

Picos arancelarios en productos de interés.

Producto	Unión Europea	Japón	EE UU	Canadá
Arroz	71%	550%	0%	1%
Azúcar blanca	71%	59%	41%	70%
Azúcar parda	73%	100%	43%	70%
Cacao en polvo	22%	30%	39%	5%
Carne de pollo	32%	12%	2%	238%
Chocolates	21%	30%	39%	5%
Cigarrillos	58%	0%	10%	13%
Guandules secos	0%	640%	1%	0%
Leche líquida	113%	280%	66%	241%
Nueces en cáscara	0%	550%	132%	0%
Preparados de café	9%	130%	27%	0%
Queso	120%	30%	133%	246%
Tabaco en rama	5%	0%	350%	0
Tabaco de fumar	75%	30%	310%	5%
Yuca seca	75%	15%	0%	0%

Fuente: construido por el autor en base a las informaciones contenidas en UNCTAD (1999).

⁵ Las negociaciones de libre comercio utilizan dos métodos alternativos para eliminar aranceles. Mediante compromisos de lista positiva se consignan las mercancías a ser liberalizadas, por lo cual quedarían sujetas a las reglas del acuerdo. Las que no estén en esta lista mantienen sus mismos aranceles y quedan excluidas de las reglas. Alternativamente, mediante listas negativas se consignan las mercancías que no se liberalizan. Todo aquello que no sea listado queda automáticamente liberalizado.

muy reducidos o prácticamente cero. En cambio, para aquellos países excluidos, el acceso se rige por los aranceles de la nación más favorecida⁶. Estos aranceles, en el caso de la agricultura, alcanzan niveles considerables, pues como se indicó resultaron de la arancelización de las barreras no arancelarias. Los consecuentes “picos arancelarios” tienen por efecto proteger las preferencias y su reducción en la OMC redundará en la erosión de las preferencias, es decir, la igualación paulatina del acceso a mercados del resto del mundo al acceso que recibimos preferencialmente. Ejemplos de estas preferencias son el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), la Ley de Comercio y Desarrollo de la Cuenca del Caribe (también conocida como “Paridad Nafta”) y el convenio de Cotonou. Desde un punto de vista egoísta como país que se beneficia de las preferencias comerciales, parecería no ser conveniente que los picos arancelarios se desmonten. Pero es muy difícil abogar por la preservación de los márgenes de preferencia resistiéndonos a la reducción de los picos arancelarios, para lo cual existe una fuerte presión.

Será inevitable algún tipo de reducción de los picos arancelarios y sería políticamente costoso para nuestros países el dejarnos utilizar por otros grupos en este tema. Habrá entonces que buscar otra forma de preservar las preferencias y desde la Presidencia del Grupo ACP en Ginebra promovimos la idea de utilizar las reglas de origen. Si se diseñaran especialmente para que de manera específica sean nuestros productos los que accedan a los mercados y no los provenientes de otros países, se podrían mantener las preferencias. Este es un tema técnicamente especializado que requiere de una presencia constante en los foros de negociación. Por eso llevamos las de perder al ausentarnos de los trabajos de armonización de las reglas de origen en la OMC y ahora por participar en silencio en el ALCA, cuando ya habíamos alcanzado en este tema un liderazgo reconocido. Cabe destacar que el Grupo ACP y la Unión Europea se encuentran vinculados en el tema de reglas de origen, según lo dispuesto en el Acuerdo de Cotonou.

Es de esperar que, al formar parte del mandato ministerial de negociación otorgado por el Grupo ACP a sus Embajadores, la preservación de márgenes de preferencia a través de reglas de origen será perseguida en paralelo en Ginebra y en Bruselas de forma tal que evitemos una confrontación con los demás países en desarrollo y podamos lograr este objetivo esencial para potenciar nuestro desarrollo orientado a las exportaciones.

En materia de acceso a mercados, el Grupo conservador propone que se siga la misma estrategia de liberalización que se siguió en la Ronda Uruguay, es decir, reducir los aranceles en un nivel promedio general, el cual en ese entonces fue de un 36% para los países desarrollados. Una vez acordado el nivel promedio de reducción, los países eligen cómo distribuirlo, cuáles productos se reducen, cuáles no cambian y cuales incluso pueden incrementarse. A la fecha, nadie en el Grupo

⁶ Es decir, los aranceles aplicables al resto del mundo, sin discriminación.

Conservador ha dicho cuál es el porcentaje específico de reducción que les interesa.

Proponen también nuevas reglas para administrar cuotas. En particular la Unión Europea, como es el principal exportador agrícola del mundo, quiere que las cuotas que aplicamos se administren de una manera que reconozca su participación histórica en nuestras importaciones, lo cual va en su beneficio, por lo que buscan reflejar este procedimiento en nuevas reglas y evitar la utilización de otros procedimientos. Todavía tenemos entera libertad de decidir cómo asignamos las cuotas del arancel-cuota de la llamada rectificación técnica. Puede ser “el primero que llega, el primero que importa”, puede ser de acuerdo a la participación histórica, puede ser por subasta pública.

La Unión Europea propone además tomar en cuenta las “preocupaciones no comerciales” para reconocer la multifuncionalidad de la agricultura, su rol en la preservación del bienestar animal y el principio de precaución, de manera que se pueda detener una importación en caso de sospecha de que algún tipo de enfermedad, de contaminación o de organismos genéticamente modificados estarán ingresando al país; es decir, por sospecha de daño en base a criterios no codificados, sino meramente por precaución. Estas preocupaciones conducirán a la formulación de una serie de medidas que no están contempladas en el ASA pero que en aras de la preservación del modo de vida rural y del rol que juega la agricultura cuentan con gran apoyo político. Todo esto hay que verlo con mucha cautela pues ejemplifica el nuevo tipo de proteccionismo que se promueve, en detrimento de nuestra capacidad exportadora.

Un último par de propuestas buscan preservar las salvaguardias especiales para utilizarlas en caso de cualquier situación que ellos consideren justificadas y, por último, está una nueva iteración del neoproteccionismo: fortalecer el uso de denominaciones de origen para productos agrícolas, cuestión de que nadie pueda producir, por ejemplo, queso “Camembert”, denominarlo de esa manera y exportarlo a Europa, pues sólo quesos producidos en la región de Francia que así se llama podrán utilizar ese nombre. Resulta que en nuestro propio país hay casualmente franceses produciendo excelentes quesos Camembert. También en Nueva Zelanda, Argentina y Australia se producen quesos y otros productos con nombres similares a los utilizados en Europa. Muchos países que son exportadores competitivos producen mercancías agropecuarias que usan nombres franceses y europeos y que en condiciones de libre comercio podrían exportar y competir e inclusive desplazar productos originalmente denominados de esa manera. Pero ahora, como forma de preservar o prevenir el acceso a mercados se pretende extender las denominaciones de origen a los productos agrícolas.

Pero si se lee el Acuerdo sobre “Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio” (ADPIC) de la OMC, se verá que ese acuerdo no se aplica a los productos agropecuarios, sino que su capítulo sobre denominaciones de origen cubre sólo las bebidas espirituosas y los vinos.

Entonces extender la cobertura de las denominaciones de origen a otros productos, sean agrícolas o de otro tipo, es un tema de negociación sumamente delicado y en el cual debemos proceder con gran cautela. Pienso que no conviene, pero nuestra posición al respecto ya se comprometió en Bruselas durante la negociación del Convenio de Cotonou, lo cual evidencia, una vez más, la necesidad de una estrecha coordinación entre equipos negociadores y de una supervisión de mayor calidad por parte de las autoridades de la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales (CNNC).

En el tema de acceso a mercados los EE UU plantean eliminar o reducir sustancialmente los aranceles a partir de niveles aplicados, así como una reducción sustancial de la progresividad arancelaria. Esto contrasta con su posición en el ALCA donde dicen que la reducción debe ser a partir de los niveles consolidados. Proponen compromisos anuales de incremento de cuotas, así como transparentar la administración de las cuotas, lo cual es una posición menos ambiciosa que la de la Unión Europea. Desean por último eliminar la salvaguardia especial.

Es notorio que a la fecha en que el presente trabajo fue presentado sólo el Grupo Cairns había propuesto modalidades concretas de negociación sobre acceso a mercados. Los demás tienen pendiente presentar sus propuestas al respecto, lo cual dará una señal más clara sobre sus expectativas reales frente al proceso.

VI. Ayuda Interna

En materia de ayuda interna el Grupo Cairns propone reducciones sustanciales mediante fórmula, con miras a su eliminación. Pretenden un pago inicial de 50% y que este nivel, después del pago inicial, se consolide, cuestión que sea imposible volver a incrementar los niveles de ayuda interna. Plantean además reducciones progresivas durante un plazo todavía por definir. Aceptarían reducciones desagregadas para asegurar cobertura, es decir, por productos específicos y también aceptarían trato especial y diferenciado, cuestión que los países en desarrollo podamos mantener ciertos niveles de ayuda interna.

El Grupo de desarrollo propone a su vez, en su propuesta mas innovadora, condensar todas las medidas de ayuda interna en un solo compartimiento de “subvenciones generales”. Como demuestra el grupo en su propuesta, las medidas de ayuda interna se han incrementado en términos reales después de la Ronda Uruguay. El método ha sido reducir ligeramente las de Caja Ámbar, incrementar tímidamente las de Caja Azul y más que duplicar las de Caja Verde; esto es, una sustitución de medidas de ayuda. Por ello el grupo propone fundir todas las medidas en una sola de subvenciones generales y aplicarles los compromisos de reducción de manera conjunta.

Los países en vías de desarrollo, por su parte, aplicarían las medidas contenidas en la nueva “Caja de Desarrollo”: controles transparentes de importaciones,

reintroducción de obstáculos arancelarios en sectores sensibles; mantenimiento o incremento de niveles de ayuda interna a productos que ya se producen pero que todavía no garantizan niveles de seguridad alimenticia y en los que además se quiera desarrollar una capacidad de exportación. Esta propuesta también ha experimentado resistencia, en particular de parte de la Secretaría de la OMC, quienes ven la creación de la Caja de Desarrollo como un retroceso en el proceso de disciplinamiento multilateral del comercio agropecuario. Resulta paradójico su silencio respecto de las distorsiones mantenidas en el ASA por los países desarrollados desde la Ronda Uruguay y de las nuevas que se proponen en esta nueva fase. Esto también ha sido señalado en Ginebra como evidencia de la falta de imparcialidad de la Secretaría.

El Grupo conservador defiende la ayuda interna pues “permite proteger el medio ambiente, fomentar la vitalidad sostenida de las zonas rurales y luchar contra la pobreza”. Pero cuando se examina, por ejemplo, la relación ampliamente dilucidada en la prensa europea entre los niveles de ayuda al sector pecuario en Europa, específicamente del ganado vacuno, y el desarrollo de la encefalopatía espongiforme bovina (la llamada enfermedad de la “vaca loca”); cuando se ve la cantidad de productos químicos que se utilizan en la agricultura europea y cómo la mayoría contaminan la tierra, los ríos y los canales de riego, cabe preguntarse ¿cómo beneficia la ayuda interna al medio ambiente?⁷ Proponen además reducciones de niveles consolidados, pero manteniendo las cajas azul y ámbar porque ahí es que se encuentran las medidas que distorsionan el comercio.

Los EE UU van en la misma línea del grupo de desarrollo. Plantean clasificar las ayudas entre las “exentas” de compromisos de reducción y las “no exentas”. Lamentablemente hasta ahí llega la coincidencia, ya que en los detalles surgen claras diferencias. Ellos proponen reducir sustancialmente las ayudas no exentas, que son las que distorsionan el comercio, hasta niveles proporcionales a su producción agrícola o sea, que establece llegar a un nivel *de mínimos* todavía no especificado.

Propone además mantener las ayudas exentas que son las que, según ellos, promueven una agricultura y unas comunidades rurales sostenibles.

VII. Subsidios de exportación

En este tema el Grupo Cairns plantea una eliminación completa de los subsidios de exportación en todas sus formas con un 50% de reducción inicial. El resto en tres años (países desarrollados) y seis años (países en desarrollo). También plantea introducir nuevas reglas para evitar la elusión, es decir, que sean reintroducidos a través de otros modos.

⁷ Es paradójico que, siendo la Unión Europea el Miembro que más promueve la negociación sobre medio ambiente y comercio en la OMC, haya vetado discutir la relación entre subsidios agrícolas y medio ambiente en el Comité de Comercio y Medio Ambiente.

El Grupo de Desarrollo ha participado en las discusiones informales sin que todavía se conozca el texto que formalmente circulará en la OMC. Hasta ahora el planteamiento ha sido vincular sus eventuales compromisos sobre acceso a mercados a la eliminación de los subsidios de exportación y la aceptación de sus propuestas sobre ayuda interna.

Lo que sí es claro es la posición del Grupo de Desarrollo en materia de trato especial y diferenciado en su relación a los subsidios. Proponen un artículo similar al 27 del Acuerdo de Subvenciones, gracias al cual existe un período adicional de transición para el desmonte de subsidios a las exportaciones de productos industriales, permitiendo además pedir prórroga de 2 años que pueden ser incluso consecutivas. Fue en virtud del párrafo 4 de ese artículo en que se pudo salvar las zonas francas.

El Grupo conservador no tiene ninguna posición hasta ahora en materia de subsidios a la exportación; solo dicen que se debe cumplir compromisos sobre créditos de exportación, acordados e incumplidos desde la Ronda Uruguay. Además pide disciplinar la ayuda alimenticia.

¿Por qué hablar de ayuda alimenticia en la OMC? ¿Qué relación tiene esto con el libre comercio? Este tema quedó fuera del ASA. Todos lo han lamentado. La ayuda alimenticia en teoría es un mecanismo para combatir las hambrunas, para que la población empobrecida del mundo en vías de desarrollo reciba un monto mínimo de sus requerimientos nutricionales.

En la práctica la ayuda alimenticia es el dumping oficial de existencias excedentarias acumuladas para evitar reducciones en los precios y donadas o vendidas a precios concesionarios a otros países que podrían necesitarla, pero que terminan recibiendo un impacto altamente negativo sobre su propia producción nacional en esos mismos renglones.

La Unión Europea, que no es necesariamente el que mas ayuda alimenticia ofrece, propone disciplinarla, pues en efecto es un mecanismo de competencia desleal fuera de control. En este tema debiera iniciarse un diálogo que muy bien podría arrojar resultados mutuamente convenientes.

Por último los EE.UU plantean eliminar los subsidios de exportación, mediante reducciones anuales y además negociar los créditos de exportación en la OCDE. Cualquier propuesta de este tipo debe mover a suspicacia. ¿Por qué sacar un tema multilateral y llevarlo a un foro plurilateral donde los países en desarrollo no somos miembros? En el pasado, los temas previamente acordados en la OCDE son luego llevados a la OMC para que se reciban el trato de “protocolo de adhesión”. Es posible que este sea nuevamente el mecanismo, que en el pasado no ha resultado en nada conveniente para los países en vías de desarrollo. Cualquier tema de la OMC debe discutirse en la OMC.

Al igual que la Unión Europea, los EE UU todavía tienen pendiente proponer modalidades específicas en este tema.

VIII. Recomendaciones de posible relevancia para el ALCA

El tema agrícola ejemplifica mejor que muchos otros los llamados *problemas de aplicación* derivados de la Ronda Uruguay: sesgo de las reglas en contra de los países en vías de desarrollo; parcialidad de la Secretaría; compromisos incumplidos en acceso a mercados y en trato especial y diferenciado. Estas son precisamente las dificultades que confrontamos para participar de manera más activa y efectiva en el sistema multilateral de comercio. Es en este sentido que la OMC es a la vez parte del problema y de la solución, pues será ahí en que podrán resolverse estos problemas de las reglas, de los compromisos y de su funcionamiento institucional.

Las futuras negociaciones, sean en la OMC, en el ALCA o en cualquier otro foro, deberán procurar que cualquier sesgo de las reglas sea en nuestro beneficio; que las secretarías sean integradas por personal representativo de todos los países miembros de los acuerdos de que se trate; que los compromisos de acceso a mercados resulten en oportunidades reales a ser aprovechadas de manera efectiva por nuestros exportadores y que el trato especial y diferenciado beneficie a aquellos que realmente lo necesitan para compensar su desigual preparación y nivel de desarrollo.

En este sentido, y a la luz del breve análisis de las posiciones de negociación de los principales actores que participan en las negociaciones de la OMC, pueden identificarse unas 5 recomendaciones para otros foros, de los cuales el ALCA es el de mayor prioridad de corto plazo:

- 1) Trato especial y diferenciado: debe ser un derecho exclusivo para los países en vías de desarrollo. Son ellos los menos aventajados para incrementar su participación en el comercio. Son los que tienen menos recursos para subsidiar sus exportaciones o ayudar domésticamente a sus productores. Son sus productos los excluidos del comercio internacional mediante las barreras arancelarias, no arancelarias y la competencia desleal de subsidios y ayudas alimenticias. Es por ello que en ningún foro puede permitirse que los países desarrollados mantengan las distorsiones existentes o las transformen en otras nuevas para dilatar el ajuste estructural de sus economías por más tiempo, en detrimento de nuestras reales posibilidades de acceso a mercados y, eventualmente, de desarrollo;
- 2) Medidas de ayuda interna: la idea del grupo de desarrollo de agruparlas en una sola categoría y eliminarlas, exceptuando aquellas que caigan dentro de la caja de desarrollo, es una idea que debiera irse promoviendo en otros foros, para simplificar mucho la operación de los acuerdos de libre comercio actualmente en negociación. Aún si no se obtuvieran resultados

en esos otros foros, serviría para incrementar la presión externa a favor de un resultado aceptable en la OMC;

- 3) Subsidios de exportación y demás medidas de competencia de las exportaciones: deben eliminarse totalmente en una fecha por negociar excepto aquellas que caigan dentro de la caja de desarrollo;
- 4) Acceso a mercados: debe negociarse mediante fórmula, asegurando niveles superiores de liberalización para productos de interés de países en desarrollo, eliminando la progresividad arancelaria y procurando una reducción sustancial de los picos arancelarios; y
- 5) Por último, la preservación de márgenes de preferencia requiere negociar reglas de origen específicas, adecuadamente diseñadas en nuestro favor. No podemos servir de muro de contención para la liberalización del acceso a mercado agrícola. Negociar estas reglas de origen requiere la creatividad demostrada por los europeos y otros para defender sus intereses.

Nada de esto, sin embargo, será suficiente para negociar bien. El país requiere, para cada tema, de una clara identificación de sus intereses ofensivos y defensivos. ¿Cuáles son sus productos competitivos? ¿Cuáles son las barreras que confronta su acceso a mercado? ¿Para cuáles productos se requiere una estrategia defensiva? ¿Cuáles instrumentos podrían utilizarse para asegurar que los resultados de negociación serán viables políticamente, permitiendo una adaptación gradual a los mayores niveles de apertura? ¿Cómo encajan los principios esbozados anteriormente en ese análisis? Y lo que es más importante: ¿cómo se coordinan las estrategias de negociación a los distintos niveles en que se aplican, es decir, multilateral, regional, subregional y bilateral? Esas son las cuestiones centrales del debate. Ojalá que las respuestas no tarden, para el bien del país.

IX. Agradecimientos.

Deseo agradecer a Miosotis Rivas y a Wellington Bencosme por haber confiado en mí la preparación de este documento, precedido por la presentación en Powerpoint utilizada el día del evento. Igualmente a Magdalena Lizardo por haber declinado generosamente en mi favor la solicitud que originalmente le hiciera Miosotis.

Mención especial se merece OXFAM por apoyar estas iniciativas de CIECA. Gracias a OXFAM la Misión Dominicana en Ginebra pudo participar con sólidas contribuciones y resultados concretos en las difíciles discusiones sobre propiedad intelectual y salud pública. Con este apoyo directo en República Dominicana OXFAM demuestra su compromiso con países como el nuestro, en aras de

fortalecer nuestro rol en el escenario internacional, por lo cual todos debemos sentirnos altamente agradecidos.

Por último, a Mercedes García Díaz y a todo el equipo de CIECA y de CENANTILLAS por la magnífica organización del evento y por la preparación de los materiales escritos y audiovisuales que permitirán trascender los límites naturales de un evento que tuvo lugar durante una mañana de diciembre del 2002.

X. Materiales consultados.

- EE UU (2000a): Propuesta para la reforma global a largo plazo del comercio de productos agropecuarios. Ginebra, OMC, documento G/AG/NG/W/15.
- EE UU (2000b): Nota sobre la reforma de la ayuda interna, negociaciones sobre la agricultura. Ginebra, OMC, documento G/AG/NG/W/16.
- Grupo Cairns (2000a): Negotiating proposal on Export Competition. Ginebra, OMC, documento G/AG/NG/W/11.
- Grupo Cairns (2000b): Negotiating proposal on Domestic Support. Ginebra, OMC, documento G/AG/NG/W/35.
- Grupo Cairns (2000c): Negotiating proposal on Market Access. Ginebra, OMC, documento G/AG/NG/W/54.
- Grupo Cairns (2002): Negotiating proposal on Market Access. Ginebra, OMC, documento Job(02)/112.
- OMC (1995): *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- OMC (1998): Rectificaciones y modificaciones en las listas – República Dominicana. Ginebra: documento G/MA/TAR/RS/54
- OMC (2001): Declaración Ministerial de Doha. Doha, Qatar: OMC.
- OMC (2002): *The Agriculture Negotiations. The Issues, and Where we are now*. Ginebra: OMC.
- República Dominicana y otros (2000a): Acuerdo sobre la Agricultura: Trato Especial y Diferenciado y Compartimiento de Desarrollo. Ginebra: OMC, documento G/AG/NG/W/13.
- República Dominicana y otros (2000b): Las subvenciones del Anexo 2 y el Compartimiento Verde. Ginebra, OMC, documento G/AG/NG/W/14.
- UNCTAD (1999): *The Post-Uruguay Round Tariff Environment for Developing Country Export: Tariff Peaks and Tariff Escalation*. Ginebra: estudio conjunto de la UNCTAD y la OMC, publicado por la UNCTAD bajo la signatura TD/B/COM.1/14/Rev. 1).
- UNCTAD (2000): *A Positive Agenda for Developing Countries – Issues for Future Trade Negotiations*. Nueva York y Ginebra: UNCTAD.
- Unión Europea (2000): Propuesta global de negociación. Ginebra, OMC, documento G/AG/NG/W/90.