

agricultura y acuerdos multilaterales de comercio

Marcos Devisscher



D3e
DESARROLLO
ECONOMÍA
ECOLOGÍA
EQUIDAD



Marcos Devisscher es ingeniero agrónomo egresado de la Universidad de Gembloux (Bélgica) y licenciado en sociología por la Universidad San Pablo de Caracas (Venezuela). Tiene además un diplomado en "negociaciones comerciales multilaterales sobre la agricultura" (FAO). Actualmente es coordinador de la Unidad de Integración Regional y Comercio Internacional de la ONG belga de cooperación Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking (FOS). En este marco, colabora a coordinadoras regionales de organizaciones campesinas de la CAN y del MERCOSUR. Correo-e: integratie@caoba.entelnet.bo

En la confección del texto final colaboró Gerardo Evia (D3E / Claes). Los dibujos fueron tomados de láminas del "Museo pintoresco de Historia Natural" de Bufón, recopilados por M.J. de Galdo (Madrid, 1857) y de las "Crónicas de la Naturaleza del Nuevo Mundo", recopiladas por Horacio J. Becco (Caracas, 1991).

Introducción

Durante la primera mitad del siglo pasado, surgieron varios problemas económicos mundiales que indujeron los países a crear organismos especializados para redinamizar la economía. A partir del "Acuerdo de Bretton Woods" nacen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Adicionalmente, poco después de terminar la segunda guerra mundial, en 1947, se firma el "Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" (GATT por su sigla en inglés), un convenio entre 23 países para organizar mejor el comercio internacional de mercancías. A diferencia de lo ocurrido con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el GATT no se plasma en una organización a la cual estuvieran adheridos los países firmantes: no funciona como una organización sino como un acuerdo entre "países contratantes".

Los productos agropecuarios estaban contemplados en el GATT, pero gozaban de un tratamiento de excepción que contemplaba la exención de aplicación de ciertas normas y se los diferenciaba de otras "mercancías". La razón es que antes del GATT estaba vigente en Estados Unidos una "ley de ordenación agrícola" que consideraba derechos arancelarios, contingentes a la importación y subvenciones a las exportaciones para estabilizar precios internos a los productores (ingresos de los productores). De igual manera, Europa salía de la segunda guerra mundial y enfrentaba serios problemas de redinamización de su economía y de seguridad alimentaria que justificaban la aplicación de medidas proteccionistas a la producción agropecuaria.

Comercio internacional y agricultura

A. Los instrumentos del proteccionismo agrícola

Prácticamente desde que existe comercio internacional, los países han buscado aplicar mecanismos que protegen sus economías nacionales: Facilitar las exportaciones de la producción nacional y dificultar importaciones que vendrían a competir con la producción nacional.

a) Instrumentos directos de protección

- *Aranceles:*

Los aranceles son impuestos que los países deciden aplicar sobre los productos importados sea por unidad de bienes importados (aranceles específicos) o "ad valorem" como porcentaje sobre los precios en la frontera. Estos impuestos son fuente de ingreso para el Tesoro, y al mismo tiempo instrumentos de protección

"Los países siempre han buscado proteger sus economías regulando el comercio"

que permiten aumentar los precios internos de los bienes importados; defendiendo así algunos sectores internos de la competencia internacional. Hacia 1947, cuando se acordó el GATT, los aranceles eran la forma principal de protección del comercio.

La consecuencia de aplicación de aranceles es que incrementan los precios a los consumidores porque tienden a aumentar los precios de los productos nacionales que compiten con las importaciones.

- Cuotas (contingentes de importación):

Son medidas generales que implementan los países para limitar las importaciones al controlar, por ejemplo, la disponibilidad de divisas para las empresas importadoras. Sin embargo, los mecanismos de contingencia más comunes son más bien específicos, y buscan limitar las cantidades físicas de importación de algunos productos. La forma más usual de operar esas limitaciones es el otorgamiento de "cuotas" a empresas importadoras por medio de "licencias" (permisos); tal el caso por ejemplo de las importaciones de queso en los Estados Unidos o carne en Europa.

La consecuencia de aplicación de contingentes es que tienden a incrementar los precios a los consumidores internos y los ingresos de los productores nacionales que compiten con las importaciones. Pueden además generar ingresos al Tesoro, ya que los Gobiernos pueden "vender" las licencias.

- Subvención a las exportaciones:

Las subvenciones a las exportaciones de productos constituyen incentivos directos a la exportación que permiten que productos lleguen al mercado externo a precios inferiores a los precios internos. Son aplicadas por unidad de bien exportado (específico) o "ad valorem" sobre los precios en la frontera.

La consecuencia de su aplicación es que tienden a aumentar los precios de los productos subvencionados en el mercado nacional; con lo que favorecen las iniciativas exportadoras en desmedro de los consumidores. Por otra parte, son una de las principales causas de la depresión de los precios en los mercados internacionales.

- *Restricciones sanitarias y fitosanitarias sobre importaciones:*

Las restricciones de importaciones por razones sanitarias/fitosanitarias no son medidas comerciales propiamente dichas sino más bien medidas de orden técnico relacionados a prevenir riesgos para la salud humana, así como preservar la sanidad animal y vegetal. Sin embargo, este mecanismo es usado cada vez más como medida de protección contra importaciones, aplicada generalmente a consecuencia de presiones de ciertos sectores que se sienten afectados por la apertura de frontera.

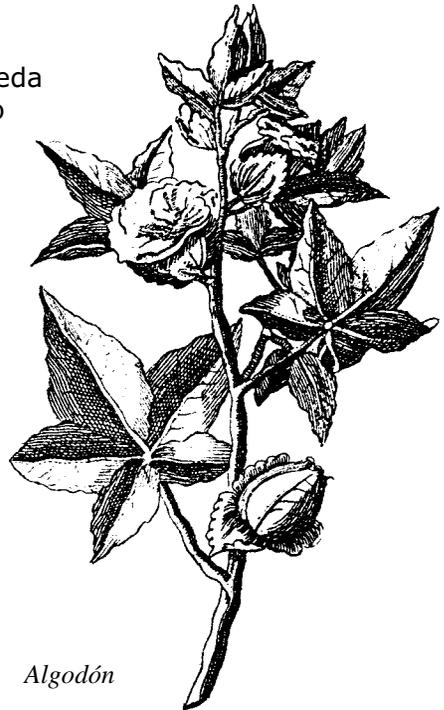
b) Instrumentos indirectos de protección

Aparte de los instrumentos directos de protección, cabe mencionar algunos instrumentos adicionales que tienen efectos indirectos sobre las importaciones y/o las exportaciones.

- *Administración del tipo de cambio:*

Una devaluación (elevación del precio de la moneda nacional frente al US\$) aumenta el valor recibido por los exportadores (en moneda nacional) y el valor pagado por los importadores. En consecuencia, fomenta la exportación y desincentiva la importación: Es una medida de protección a los exportadores y a los productores que compiten con importaciones. El riesgo de esta medida es el proceso inflacionario que puede generar.

En contraposición, una sobrevaloración (disminución del precio de la moneda nacional frente al US\$) tiene el efecto contrario: Desalienta la exportación y fomenta la importación. Constituiría un especie de subvención a las importaciones o un especie de impuesto a la exportación.



Algodón

- *Instrumentos específicos:*

- Programas de productos básicos (pagos directos): Consisten generalmente en pagos directos a los productores (subvención a los precios de los productos) y/o en regulación de la oferta (subvenciones dirigidas a disminuir la superficie sembrada). Esos programas son claves en EE UU, UE y Japón (por ejemplo oleaginosas en Estados Unidos).
- Medidas de apoyo a la comercialización: Se trata de subvenciones al transporte, al almacenamiento, etc., pero también de subvenciones a los créditos para la comercialización.
- Subvención a insumos: Conciernen la subvención directa a insumos agrícolas (exención de impuestos por ejemplo) o a los créditos a la producción, con miras a disminuir los costos de producción; pero conciernen también los servicios gratuitos o subvencionados de extensión agrícola, el seguro campesino, etc.
- Exenciones fiscales: Se refiere a las exenciones de impuestos sobre utilidades o a los tratos fiscales especiales que se aplican a favor de ciertos sectores particulares.
- Ayuda a las inversiones de largo plazo: Contempla por ejemplo subvenciones a actividades de investigación, obras de infraestructura de riego, de mejoramiento de caminos, instalación de almacenes, redes de información, etc.

B. La agricultura y la OMC

El mecanismo que permitía al GATT evolucionar en el tiempo -o sea que permitía llegar a la firma de acuerdos sucesivos entre los "países contratantes"- consistía en "rondas" de discusiones que podían, a veces, durar varios años.

En los años iniciales, las rondas de negociación se concentraron en reducir aranceles aduaneros a la importación. En efecto, esos aranceles eran la forma principal de protección de las economías internas y, en teoría, el concepto de "libre-comercio" que propugna el GATT venía a reflejar la intención

de los "países contratantes" de ir eliminando paulatinamente los obstáculos al comercio internacional, acordándose concesiones recíprocas.

Recién a mediados de los sesentas, la "Ronda Kennedy" (de 1964 a 1967 con 62 países participantes) pudo superar el limitado enfoque arancelario de las negociaciones, planteando encarar también otras formas de protección. Tal es así que en esta "ronda" se firma un primer acuerdo "anti-dumping" buscándose normar el uso de otras medidas proteccionistas que aplicaban los países para ganar mercado; principalmente las formas de subvención que determinaban precios de exportación a niveles inferiores a los costos internos de producción.

Fue, sin embargo, la "Ronda de Tokio" (1973-1979; 102 países participantes) la primera en intentar reformar más íntegramente el sistema de comercio, abordando obstáculos comerciales más allá de los aranceles. En esa ronda se firmaron además los dos primeros acuerdos específicamente relacionados con la agricultura: El "Acuerdo Internacional sobre la Carne Bovina" y el "Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos", dos acuerdos plurilaterales -ya que no lo firmaron todos los países participantes- que, teóricamente, debían tener vigencia hasta fines del '97.

La octava y última Ronda realizada, fue denominada "Ronda Uruguay". Inició en 1986 y terminó en 1994. Esta ronda fue la más larga de todas. Fue complicada porque participaron muchos países (123 países participantes) y porque, a diferencia de las anteriores, los negociadores buscaron incorporar varios elementos nuevos:

- Un primer elemento es que los productos agrícolas sean incorporados explícitamente: En esta ronda, fue desarrollada una normativa específica para el comercio agrícola.
- Un segundo elemento es que, aparte de los aspectos arancelarios, fueron tratados otros numerosos temas no-arancelarios: Temas relacionados por ejemplo con contingentes de importación, con subvenciones (a la producción, a la exportación, etc.), con inocuidad de alimentos, con aspectos sanitarios y fitosanitarios, con etiquetado, etc.
- Un tercer elemento nuevo es que fueron incorporados otros rubros que no son mercaderías ni productos agrícolas; tales como el comercio de servicios y los aspectos de derecho de propiedad intelectual relacionado al comercio.



Guayabo

Al finalizar la Ronda Uruguay el 15 de abril de 1994, los países participantes de las negociaciones firmaron el

"La Ronda Uruguay del GATT desarrolló una normativa para el comercio agrícola"

"Acuerdo de Marrakech" por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC). La OMC entró en funcionamiento el 1ero de enero de 1995. A partir de su creación, los países ya no son solamente "firmantes" de acuerdos (países contratantes), sino "miembros" de la organización, con derechos pero también con deberes. Desde entonces, no hay solamente acuerdos sobre comercio, sino una verdadera organización mundial institucionalizada que norma y que controla el comercio. Emite normas (poder legislativo) y contempla un órgano propio que funciona como tribunal (poder judicial) para la solución de controversias y de apelaciones.

El GATT, desde la primera Ronda en 1947, se regía por algunos principios básicos:

- Principio de "Nación más favorecida": Un país no puede discriminar entre sus interlocutores comerciales (debe conceder la misma condición a todos los otros miembros)
- Principio de "Trato Nacional" (reciprocidad): Un país no puede discriminar entre sus propios productos, servicios o ciudadanos y productos, servicios o ciudadanos extranjeros.
- Principio de transparencia.
- Principio de consolidación y reducción de aranceles.

Oficialmente, los principios que rigen el "Acuerdo de Marrakech" y la OMC son:

- Comercio sin discriminación: Se refiere a los principios de "Nación Más Favorecida" y de "Trato Nacional"
- Comercio más libre: El libre-comercio debe implementarse de manera gradual y los obstáculos deben reducirse mediante negociaciones
- Previsibilidad: Un número creciente de compromisos en materia de aranceles y de apertura de mercados deben ser "consolidados" y "notificados" en la OMC. Las empresas, los inversionistas y los Gobiernos extranjeros deben poder

conocer estos compromisos y confiar en que no se establecerán arbitrariamente obstáculos comerciales no-notificados.

- Fomento de una competencia leal: La OMC desalienta prácticas “desleales” como las subvenciones a la exportación y el “dumping” de productos.
- Fomento del desarrollo y de la reforma económica: La OMC reconoce “Trato Especial y Diferenciado” (TED) a los países en desarrollo reconociéndoles tiempos más largos para la aplicación de compromisos, mayor flexibilidad en esas aplicaciones y privilegios especiales que no se otorgan a los demás países-miembros. El TED constituye, en sí, una excepción al principio de “Nación más favorecida”.

El “Acuerdo de Marrakech” consta de 16 artículos (páginas 11 a 21) que se refieren al ámbito de la OMC y a su funcionamiento general. Su ámbito contempla acuerdos e instrumentos jurídicos conexos que forman parte integrante del acuerdo y que son vinculantes para todos los países miembros. Esos acuerdos aparecen en tres anexos:

- Anexo 1: Acuerdos multilaterales sobre comercio
 - 1A: Acuerdos Multilaterales sobre Comercio de Mercancías (nuevo GATT)
 - 1B: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS)
 - 1C: Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS)
- Anexo 2: Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias
- Anexo 3: Mecanismos de Examen de las Políticas Comerciales

El “Acuerdo de Marrakech” incluye un cuarto anexo donde están considerados cuatro acuerdos comerciales plurilaterales; acuerdos que no vinculan todos los países firmantes sino algunos de ellos. Este anexo adicional contempla e.o. el acuerdo internacional sobre productos lácteos, el acuerdo internacional de la carne bovina, y el acuerdo sobre contratación pública

El esquema de presentación de cada uno de los tres acuerdos multilaterales sobre comercio (anexos 1A, 1B y 1C del “Acuerdo de Marrakech”) es básicamente el mismo: En una primera parte se presentan los principios básicos, en una segunda se presentan distintos



*Quina
amarilla
real*

"En Sudamérica los aranceles agrícolas aplicados han sido bajos"

anexos -que generalmente son acuerdos específicos-, y en una tercera parte aparecen las "Listas Nacionales" concretas de compromiso de cada uno de los países firmantes.

- El nuevo GATT y el GATS están completos, pero el TRIPS contempla tan solamente la primera parte: No hay anexos ni "Listas Nacionales" de compromisos todavía.
- Las "Listas Nacionales" con los compromisos de los países del nuevo GATT y del GATS representan la parte la más voluminosa de los acuerdos multilaterales de comercio (alrededor de 22.500 páginas).

La agricultura aparece explícitamente como uno de los acuerdos específicos del nuevo GATT (desde la página 49 hasta la 77), bajo la denominación de "Acuerdo sobre Agricultura" (AsA). El AsA cuenta con 21 artículos y cinco anexos.

Otro de los acuerdos que también concierne directamente la agricultura en el nuevo GATT es el "Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias" (desde la página 79 hasta la 93): El Acuerdo MSF. Este acuerdo cuenta con 14 artículos y tres anexos.

Aparte de estos dos acuerdos específicos del nuevo GATT explícitamente relacionados con la agricultura, es conveniente, para entender el significado completo que tiene la OMC para la agricultura, analizar también las relaciones "implícitas" existentes en los otros acuerdos multi- y plurilaterales de comercio. Tal es así que, en el caso de los acuerdos sobre obstáculos técnicos al comercio (normas de productos), sobre normas de origen, sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, sobre servicios, sobre derechos de propiedad (plantas vs obtenciones vegetales), sobre contrataciones públicas y otros, todos tienen también implicancias para la agricultura, pese a no mencionarla explícitamente. No obstante, en este texto, solamente abarcaremos los dos acuerdos multilaterales del nuevo GATT explícitamente relacionados a la temática agrícola: el AsA y el Acuerdo MSF.

El acuerdo sobre la agricultura (AsA)

El GATT original vigente hasta la creación de la OMC (GATT-1947), concernía el comercio de toda clase de bienes y mercancías; es decir que se aplicaba también a los productos agropecuarios. Las reglas del GATT-1947 daban empero a los productos agropecuarios un trato diferenciado al autorizar la aplicación de medidas no-arancelarias tales como contingentes (cuotas) de importación y concesión de subvenciones.

Esas medidas generadoras de distorsiones en el mercado fueron causantes de muchas fricciones entre los "países contratantes" del GATT-1947. Para paliar estos problemas, las rondas de negociación llegaron a firmar acuerdos de excepción al acuerdo, a veces contradictorios con el espíritu del mismo. Ejemplos de estos acuerdos específicos adicionales, son el "Acuerdo Multifibras" en el área textil, negociado durante el decenio de 1960 y firmado a principio de los setentas, y/o los acuerdos sobre "carne bovina" y "productos lácteos" firmados a mediados de los setentas durante la "Ronda de Tokio".

El planteamiento de un acuerdo específico sobre agricultura es tratado recién de forma intensiva durante la "Ronda Uruguay" (1986-1994); resultando en gran medida ser el causante del alargamiento de las negociaciones. En abril 1994, el "Acuerdo de Marrakech" consagra el AsA como parte integrante del nuevo GATT.

La finalidad formalmente expresada del AsA es de reformar el comercio del sector y de lograr que las políticas agropecuarias se orienten más hacia el mercado; permitiendo previsibilidad y seguridad para los países importadores y los países exportadores.

Los 21 artículos del AsA están repartidos en 13 capítulos que contemplan desde definiciones de conceptos hasta mecanismos de funcionamiento del Comité de Agricultura de la OMC. Las normas y compromisos del AsA giran básicamente en torno a tres aspectos principales relacionados a (a) acceso a mercados, (b) ayuda interna, y (c) competencia de las exportaciones.

Existen en el AsA disposiciones de "paz" (art. 13 – "debida moderación") destinadas a reducir hasta fines del 2003 las probabilidades de que surjan impugnaciones por parte de países-miembros afectados, con respecto a las ayudas internas y subvenciones agrícolas que aplican otros países-miembros.

El AsA cuenta además con un artículo explícito (art. 20) que compromete los países-miembros a proseguir el proceso de negociación un año antes del término del período de aplicación del AsA; o sea durante la gestión 2003 (Quinta Reunión Ministerial – Cancún/México). Los compromisos asumidos por los países son plasmados en "Listas Nacionales" correspondientes a cada uno de los capítulos mencionados, donde se incluyen provisiones sobre los productos, los aranceles, los compromisos en limitaciones a las subvenciones, etc.

A. Acceso a mercados

Normalmente, en el acuerdo GATT original (GATT-1947), las importaciones de productos agrícolas deberían haberse tratado al igual que las de cualquier otro bien/mercancía; consolidándose aranceles en "Listas Nacionales" claras y difundidas (notificadas) entre los "países contratantes" firmantes del acuerdo. En el artículo XI se indica que la *"Eliminación general de las restricciones cuantitativas]" Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá –aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas"*.

Sin embargo, el GATT-1947 preveía restricciones cuantitativas para los productos agrícolas bajo ciertas circunstancias. El artículo XII(c) indica que *"Las disposiciones de este artículo no se aplicarán a: (...) Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola, cualquiera sea la forma bajo la cual se importe, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tenga por efecto:*

- *restringir la cantidad del producto nacional similar que pueda ser comercializada o producida o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser sustituido directamente por el producto importado;*
- *eliminar un sobrante temporal del producto similar o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser sustituido directamente por el producto importado, poniendo este sobrante a la disposición de ciertos grupos de consumidores del país, gratuitamente o a precios inferiores a los corrientes en el mercado;*
- *restringir la cantidad que pueda ser producida de cualquier producto de origen animal cuya producción dependa directamente, en su totalidad o en su mayor parte, del producto importado, cuando la producción nacional de este último sea relativamente desdeñable.*

En la práctica, bajo el GATT-1947, fue generalizándose la aplicación de medidas de restricciones cuantitativas permitidas por el art. XI.2. (c); medidas que se llegaron a conocer como "Obstáculos No Arancelarios (ONA)".

1) Aranceles

Lo que se acuerda en el AsA es básicamente la aplicación a los productos agrícolas de los principios básicos del GATT-1947 (eliminación de las restricciones cuantitativas); prohibiendo los ONA en el comercio agrícola y reconociendo exclusivamente medidas arancelarias. Dicho de otra manera, se acordó que los países-miembros de la OMC tenían que "arancelizar" los ONA que aplicaban. Para "arancelizar" los ONA, los países se vieron llevados a efectuar cálculos de "equivalencia".

Los países-miembros de la OMC acordaron en 1994 que estos cálculos se realizarían sobre la base de la misma época de referencia (los años 1986 a 1988, inmediatamente anteriores al inicio de la Ronda Uruguay). Muchos países en desarrollo no lograron efectuar esos cálculos y optaron por una modalidad alternativa prevista en el AsA, consistente en notificar "Aranceles de Tipo Máximo". En cualquier caso, la "arancelización" de las medidas de restricción existentes en el período de referencia -tales como los contingentes- o la notificación de "Aranceles de Tipo Máximo" permitió consolidar "Listas Nacionales" claras y difundidas (notificadas) entre los países miembros.

En las "Listas Nacionales" está también mencionada la disminución progresiva de los aranceles notificados. Los países que han "arancelizado" productos se obligan a reducirlos, mientras que los países que optaron por la modalidad alternativa de "Aranceles de Tipo Máximo" no tienen obligación de reducción: solo se obligan a respetar el "máximo" notificado.

La norma AsA exige a los países desarrollados una reducción de 36% de los aranceles notificados como promedio en un período de 6 años (hasta septiembre del 2000). La reducción promedio exigida a los países en desarrollo es menor y el tiempo de ejecución es también mayor: 24% en un plazo de 10 años (hasta septiembre del 2004).

Por otra parte, la norma AsA exige a los países desarrollados una reducción mínima de 15% por línea arancelaria durante el período (6 años), mientras que la exigencia para países en desarrollo es menor: 10% por línea arancelaria en el período correspondiente (10 años).



Cafetero

Habiéndose cumplido el plazo determinado para los países desarrollados, se pueden advertir varios hechos. Primero, hubo una artimaña de inicio en los cálculos de “arancelización” porque la época de referencia (1986-1988) era una época de precios muy bajos de los productos agrícolas en el mercado mundial; por lo que muchos países (en particular los desarrollados) habían aplicado numerosos ONA amparados en el Art. XI.2. (c). Consecuencia de ello, los “equivalentes” resultaron muy elevados y los aranceles notificados en las “Listas Nacionales” terminaron también siendo muy altos.

En segundo lugar, las reducciones acordadas fueron cumplidas. Los países desarrollados redujeron incluso los aranceles en un grado mayor a lo acordado ya que, en el plazo previsto de seis años redujeron los aranceles notificados en 37%. Sin embargo, como la determinación era de reducciones promedias, las disminuciones mayores terminaron siendo aplicadas:

COMPROMISOS DE LOS PAÍSES SUDAMERICANOS EN ARANCELES

Las “Listas Nacionales” de los países Sudamericanos en el capítulo “aranceles” reflejan los siguientes compromisos:

Salvo Ecuador, Colombia y Venezuela, los países de la región han optado por consolidar aranceles aduaneros sobre productos agropecuarios a una tasa uniforme de aplicación inmediata (ya en 1995): Bolivia fijó su tasa en 40% y Chile en 25%, mientras los otros la fijaron en 35%.

Sin embargo, aparte de Bolivia y Paraguay quienes optaron por “arancelizar a tipo máximo”, los demás países han presentado listas de excepciones a esa tasa uniforme.

- Argentina se comprometió en aplicar de forma inmediata, reducciones arancelarias a nivel inferior a su tasa para varios productos.
- Uruguay notificó en su lista varios productos sobre los cuales aplicaría de forma inmediata una reducción arancelaria hasta un nivel de 55% solamente y sin compromiso de mayor reducción en lo posterior. Esas excepciones conciernen carne bovina, leche & derivados, miel, cebada & avena en granos, y duraznos.
- Chile notificó excepciones para leches & derivados, oleaginosas, aceites vegetales y tortas. Para estos productos, aplicaría una reducción arancelaria progresiva hasta el 2004, hasta un nivel de 31,5% solamente.
- Lo propio notificó Perú para leches & derivados, cereales (trigos, maíz, arroz, sorgo - en granos & harinas), azúcar y pastas hasta un nivel de 68% solamente.
- Brasil notificó una lista larga de productos para los cuales la tasa uniforme de 35% sería recién alcanzada en el 2004. Notificó incluso que para varios productos, los aranceles serían rebajados hasta 2004 a nivel de 55% solamente: Carnes y preparados de carne bovinas y porcinas, leches

& derivados, miel, coco, durazno (fruta y preparado), peras, manzanas, cereales (granos, harinas u otros procesamientos de trigo, cebada, avena, maíz, arroz, sorgo), tomates & preparaciones en base a tomates, vinos, tabacos, algodón y procesados de algodón.

Ecuador, Colombia y Venezuela no propusieron un nivel de tasa uniforme, sino una lista de productos con especificación de reducciones arancelarias a alcanzar. El caso de Ecuador es algo especial porque, a diferencia de los otros países de la región, se integró a la OMC recién en 1996 y tuvo que comprometerse a cumplir con reducciones arancelarias hasta el 2001 en vez del 2004.

- Los niveles de aranceles que Ecuador se compromete a alcanzar hasta el 2001 son inferiores al 35%. En su lista aparecen empero “picos” superiores para carnes de cerdo (45%), carne aviar (entre 45% y 85,5%), leches & derivados (entre 54% y 72%), maíz y harinas de maíz (45%), arroz (67,5%), azúcar (45%) y tortas (38,5%)
- Por su parte, los compromisos de reducción asumidos por Colombia hasta 2004 son menos drásticos: Para la mayoría de los productos de su lista notifica niveles a alcanzar menores a 70%, pero conserva además varios “picos” superiores: Carnes ovinas, porcinas y caballar (90%), mantecas de cerdos (104%), carne bovina (108%), carnes aviarias (entre 113% y 209%), leches & derivados (entre 90% y 159%), frijoles (178%), granos & harinas y otros preparados de cereales (entre 90% y 194%), oleaginosas y derivados (entre 90% y 227%), forrajes (90%), azúcar & derivados (entre 100% y 130%).
- En esta misma línea va también Venezuela que plantea conservar todavía en 2004 “picos” elevados en rubros como carnes aviarias (135%), leches & derivados (entre 90% y 117%), trigo en granos y harinas (117-118%), cebada (114%), maíz y arroz (122-123%), oleaginosas (117-123%), forrajes (113%), aceites vegetales (110-118%), azúcar (110-118%), pastas (116%) y tortas (120-122%)

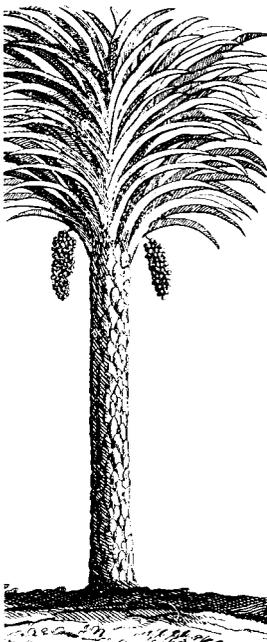
- a los productos agrícolas menos problemáticos para su economía (los aranceles sobre productos tropicales rebajaron en un 43%), mientras que para los otros, la disminución no fue tan importante (los aranceles sobre productos lácteos rebajaron en 26% apenas).
- a productos secundarios que tenían aranceles relativamente bajos desde un inicio: La lógica fue que resulta más conviene rebajar en 99% los pocos aranceles cobrados sobre estos productos que 1% sobre los aranceles de un producto sensible.

Finalmente, para poder “hilar más fino” en las rebajas relativas de aranceles, muchos países desarrollados han incrementado el número de líneas arancelarias. Esa artimaña permitió dar cabida a la aplicación de aranceles diferentes para un mismo producto (por ejemplo leche fluida, leche en polvo, leche descremada, etc.); además de diversificar modos de aplicación de aranceles: Aranceles “ad valorem” y/o aranceles “específicos”, aranceles estacionales, aranceles fuera o dentro de contingente, etc.

"La 'caja verde' son ayudas en áreas como investigación, seguridad alimentaria y ambiente"

Como consecuencia se fueron generando "picos arancelarios", especialmente en los países desarrollados: En forma general, los aranceles han sido rebajados pero, para productos sensibles, siguen observándose aranceles elevados (de protección). Otra consecuencia es que se generó un fenómeno de "progresividad arancelaria": cuanto más elaborado/transformado el producto, más alto el nivel arancelario (de protección); privilegiándose importaciones de materia prima en perjuicio de otras de mayor valor agregado.

Por su parte, los países en desarrollo han optado, en forma general, por fijar un arancel único para todos los productos agrícolas (más fácil de administrar) en vez de diferenciar por productos (sensibles vs no-sensibles). En Sudamérica, los aranceles consolidados en la OMC fueron generalmente bajos y los aranceles aplicados son aún menores. En la práctica, los aranceles efectivamente aplicados a los productos para los cuales se han presentado listas de excepciones a la tasa uniforme oscilan entre el 7% y 22%.



Palma moriche

2) Contingentes

Históricamente, gran parte del comercio mundial de productos agropecuarios se enmarcaba en acuerdos bilaterales que reconocían cuotas de importación a tasas (aranceles) preferenciales.

Si bien la Ronda Uruguay definió que todos los Obstáculos No Arancelarios deberían "arancelizarse", los negociadores tenían cierto temor que el nivel consolidado de los aranceles terminaría siendo demasiado elevado y se conviertan más bien en trabas para el comercio. En este sentido, para garantizar que los niveles de importación de los países no sean inferiores al nivel del período referencial de base (período 1986-1988), idearon un mecanismo denominado "Contingentes Arancelarios". Esos "Contingentes Arancelarios" constituyen una excepción a los compromisos de "arancelización".

El concepto aplicado acepta o consolida como tal los contingentes preferenciales (denominado "acceso actual") que ya

estaban otorgados en el período referencial de base por algunos países vía acuerdos bilaterales. Si, en el período referencial de base (1986-1988), las importaciones de un producto era inferior al 5% del consumo interno, debía abrirse una oportunidad de acceso mínimo adicional, denominada "contingente arancelario", para garantizar que las importaciones de este producto subieran hasta un 3% en 1995 y alcanzan un 5% (hasta el año 2000 en el caso de los países desarrollados y hasta 2004 para los países en desarrollo). Esos "contingentes arancelarios" adicionales debían ser notificados en las "Listas Nacionales"; o sea que en esas listas debían aparecer el contingente arancelario ofrecido en 1995 y el contingente arancelario final que el país se comprometía a ofrecer hasta el 2000 (o el 2004 para los países en desarrollo). Dentro del cupo (contingente arancelario) ofrecido por los países, se aplica un arancel a la importación inferior al arancel normal aplicado fuera del cupo.

Treinta y seis países miembros de la OMC han notificado "contingentes arancelarios" en sus "Listas Nacionales": 17 países desarrollados y 19 países en desarrollo. Los cupos conciernen 1.370 productos, pero básicamente se circunscriben a frutas/hortalizas, productos cárnicos, productos lácteos y cereales.

En promedio, el volumen del comercio mundial total agropecuario contemplado en el mecanismo de "contingente arancelario" notificado en las listas fluctuó entre 3 y 7 % según los productos y el incremento comprometido (hasta 2000 o 2004) no superaba el 3%. Cabe sin embargo destacar dos grandes excepciones: en el arroz el aumento comprometido de oportunidad de acceso llegaba a 6% y para productos lácteos a 17,3%.

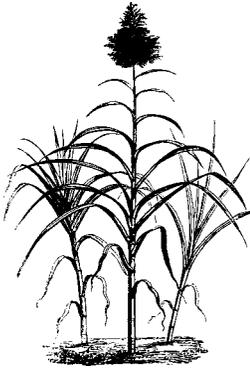
Al finalizar el 2000, se puede apreciar que, en la práctica, los 36 países han efectivamente ofrecido los cupos comprometidos de "contingente arancelario", pero que no fueron utilizados más de un 60% de esas nuevas oportunidades.

CONTINGENTES ARANCELARIOS CONSOLIDADOS POR PAÍSES SUDAMERICANOS

Las "Listas Nacionales" de los países Sudamericanos en el capítulo "contingentes arancelarios" reflejan la siguiente situación:

Ecuador, Colombia y Venezuela fueron los únicos tres países de la región en haber notificado contingentes arancelarios.

- Ecuador notificó 17 productos
- Colombia notificó 57 productos correspondientes a acceso actual que sería mantenido y 10 correspondientes a acceso mínimo.
- Venezuela notificó 52 productos



Caña de azúcar

3) Salvaguardias

La Ronda Uruguay aprobó un "acuerdo general sobre salvaguardias". Este acuerdo es uno de los acuerdos adicionales que aparecen -al igual que el AsA- dentro de los anexos al "acuerdo general sobre el comercio de bienes/mercancías" (GATT). Se trata de un conjunto de medidas permitidas a los países miembros de suspensión temporaria de obligaciones con la OMC bajo ciertas circunstancias. En forma general, esas circunstancias refieren a aumento repentino de las importaciones de un producto y/o a disminución excepcional de precios de importaciones que causan (o pueden causar) daños a un sector interno que compite con esas importaciones.

El "acuerdo general sobre salvaguardias" permite a los países aplicar por ejemplo "salvaguardias anti-dumping", "salvaguardias por derecho compensatorio" (para compensar subvenciones a exportaciones) o "salvaguardias por protección de urgencia" (cuando importaciones dañan un sector). Esas salvaguardias generales tienen sin embargo carácter de aplicación temporal (máximo cuatro años) y están sujetas a demostración de daños (o riesgos de daños) causados.

SALVAGUARDIAS ADICIONALES DE PAÍSES SUDAMERICANOS

Las "Listas Nacionales" de los países sudamericanos en el capítulo "aranceles" reflejan la siguiente situación en relación a "disposiciones de salvaguardias adicionales":

Colombia y Venezuela son los dos únicos países de la región en haber marcado opciones "SGE" en sus "Listas Nacionales".

- Para Colombia, los productos marcados eran carne bovina & porcina, carne de aves, mantecas & grasas animales, leche & derivados (mantequilla & quesos), frejoles, cebada, maíz, arroz, sorgo, harinas de cereales & derivados, soya y maní, semillas de oleaginosas, aceites & margarinas vegetales, azúcar, jugos de frutas, tortas, algodón.
- Para Venezuela, los productos marcados eran carne porcina & mantecas/grasas, leche, quesos y derivados, trigo, cebada, maíz, arroz, sorgo, harinas, semillas de oleaginosas, forrajes, aceites & grasas vegetales, tortas, azúcar & melazas, pastas alimenticias.

También Uruguay notificó "SGE" en su lista pero limitó la salvaguardia al rubro de trigo.

Independientemente del “acuerdo general sobre salvaguardias”, el AsA explicita “disposiciones de salvaguardias adicionales” (art. 5). Estas disposiciones constituyen una segunda excepción a los compromisos de acceso a mercados, y se aplican a productos agropecuarios “arancelizados” que se quisiera poder proteger temporalmente (por un año) con aranceles más elevados que los notificados en las “Listas Nacionales”. Se pueden aplicar básicamente en dos circunstancias: si los volúmenes efectivos de importación de un producto exceden un nivel específico predeterminado (nivel de activación automática de la medida de salvaguardia); o bien, si los precios de importación (expresados en moneda nacional) son inferiores a un precio predeterminado (nivel de activación automática de la medida de salvaguardia).

La aplicación de las disposiciones implica que el país notifique la OMC y marque los productos sujetos a la medida con la sigla SGE (Salvaguardia General Específica) en sus “Listas Nacionales”.

B. Ayuda interna

En su artículo XVI, el GATT-1947 reconocía explícitamente autorización a los “países contratantes” para la aplicación de subvenciones a todo tipo de bienes. En el artículo XVI (sección A), sobre las subvenciones en general, se indica que *“Si una parte contratante concede o mantiene una subvención, incluida toda forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios, que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera del territorio de dicha parte contratante o reducir las importaciones de este producto en su territorio, esta parte contratante notificará por escrito a las partes contratantes la importancia y la naturaleza de la subvención, los efectos que estime ha de ocasionar en las cantidades del producto o de los productos de referencia importados o exportados por ella y las circunstancias que hagan necesaria la subvención.”*

Dicho de otra forma, el GATT-1947 permitía la aplicación de subvenciones a la agricultura. Lo único que recomendaba era que se informara de estas subvenciones a los otros países firmantes del acuerdo. La consecuencia de ello, es que las subvenciones pre-existentes siguieron aplicándose y que fueron más bien en aumento con el tiempo. Durante la Ronda Uruguay (1986-1994), este tema fue ampliamente negociado y, fruto de estas negociaciones, el AsA define segregar “medidas de ayuda internas” que podrían seguir aplicándose, de otras que deberían sujetarse a compromisos de reducción.

1) Medidas no sujetas a compromisos de reducción

La norma AsA tipifica cuatro categorías de ayudas internas al sector agrícola “exentas” de compromisos de reducción. La primera categoría de ayudas internas

"La caja azul son subvenciones para reducir la producción"

autorizadas ha sido denominada de "caja verde" (art. 6.1.). Las ayudas de "caja verde" deben responder a programas gubernamentales financiados por fondos públicos y pueden crecer sin limitación. Los gastos estatales considerados en la "caja verde" están definidos en un anexo específico del AsA; en términos generales corresponden a los siguientes:

- servicios de apoyo (investigación, divulgación, inspección, infraestructura, promoción)
- constitución de reservas para seguridad alimentaria
- ayuda alimentaria interna
- pagos directos a productores "desconectados de los precios"; o sea no-ligados directamente a precios de productos agrícolas (seguro, socorro en casos de desastres naturales, programas ambientales, etc.)

Una segunda categoría autorizada ha sido denominada de "caja azul" (art. 6.5.). Constituye básicamente una concesión otorgada a la UE pactada con los Estados Unidos (conocido como "Acuerdo de Blair House"), para que puedan proseguir algunos programas de limitación de la producción agropecuaria que venían siendo implementados en el marco de la Política Agrícola Común europea. Esas medidas no están conectadas a precios pero sí, a producción – implican subvenciones a productores para que produzcan menos (por ejemplo para que dejen más tierras en barbecho en vez de producir en ellas).

Una tercera categoría es conocida como "de minimis" (art. 6.4.). El AsA autoriza a cada país, la conservación de una ayuda interna mínima. Para los países desarrollados, esta ayuda "de minimis" autorizada es de 5% del valor total de la producción agropecuaria comercializada y de 5% del valor de cada producto agropecuario comercializado. Para los países en desarrollo, la ayuda "de minimis" autorizada es mayor: 10% en ambos casos.

Una cuarta categoría finalmente está en relación directa al trato especial y diferenciado (TED) previsto para países en desarrollo. El AsA permite en efecto (art. 6.2.) a los países en

desarrollo aplicar algunas subvenciones no sujetas a rebajas para fomentar el desarrollo agrícola/rural. Esas subvenciones se refieren a insumos agrícolas de disponibilidad general para "agricultores de ingresos bajos o pobres en recursos", a subvenciones a la inversión de disponibilidad general, y a estímulos a diversificación de cultivos en el marco de la lucha contra la droga (sustitución de coca pro ejemplo). El problema para muchos países en desarrollo es que, si bien tienen la autorización, no tienen la capacidad financiera para efectivizar esas ayudas autorizadas.

2) Medidas sujetas a compromisos de reducción

Las ayudas internas sujetas a compromisos de reducción son recogidas bajo el término de "Medida Global de Ayuda Total (MGA total)" y constituyen la llamada "caja ámbar" (llamada también "amarilla" o "anaranjada"). Esta claro que las medidas incorporadas en la "caja ámbar" tienen incidencia sobre los precios internos; por lo que, en este marco, se habla de precios "administrados".

A efecto de cálculo, la "MGA total" está clasificada en tres sub-categorías:

- (a) ayudas aplicadas a productos específicos (MGA específica);
- (b) ayudas generales (MGA no específica); y
- (c) otras políticas de ayuda al sector (MAE - Medidas de Ayuda Equivalente).

Al igual que en el caso de los aranceles, la "MGA total" se ha calculado sobre el período de referencia 1986-1988 (período inmediatamente anterior al inicio de la Ronda Uruguay); es decir que para estimar la "MGA total de base", se han tomado como referencia los precios vigentes en el mercado mundial en esa época. Para los países desarrollados, el AsA determina que la reducción de la "MGA total de base" calculada deberá ser de 20% en tramos iguales hasta fines del 2000; mientras que para países en desarrollo la reducción deberá ser de 13,3% en tramos iguales hasta fines del 2004. La "MGA total de base" calculada sobre el período 1986-1988 y los compromisos de reducción anual de la misma fueron notificados en las "Listas Nacionales" presentadas a la OMC.

En 1994, los países desarrollados han anotado ayudas internas (MGA total) en sus "Listas Nacionales" por valores que superan el 20% de sus PIB agropecuarios; mientras que, en forma general, los países en desarrollo anotaron que no otorgan ayuda interna al sector. En consecuencia, el AsA permite a los países desarrollados seguir otorgando ayuda interna siempre y cuando la vayan disminuyendo; mientras que, para los países en desarrollo, el hecho de no haber notificado ayuda interna ha implicado que la ayuda que eventualmente quisieran otorgar quede limitada al nivel autorizado "de minimis" solamente.

De acuerdo a la norma AsA, la modalidad de cálculo de ayuda interna se basa en comparación de precios internos con precios externos de referencia en el merca-

TERMINOS Y CONCEPTOS – UN GLOSARIO PRACTICO

ARANCELES: Impuestos que los países deciden aplicar sobre los productos importados sea por unidad de bienes importados (aranceles específicos) o “ad valorem” como porcentaje del valor en la frontera.

ARANCELIZACION de ONA: Mecanismo para eliminar las restricciones cuantitativas (contingentes); pasaje a valores arancelarios de los obstáculos no arancelarios mediante “cálculos de equivalencia”.

ASA: Acuerdo sobre Agricultura. Acuerdo específico del nuevo GATT . Cuenta con 21 artículos y cinco anexos. La finalidad formalmente expresada del AsA es de reformar el comercio del sector y de lograr que las políticas agropecuarias se orienten más hacia el mercado; permitiendo previsibilidad y seguridad para los países importadores y los países exportadores.

CAJA AZUL: Categoría de ayuda interna exenta de compromiso de reducción (art. 6.5). Implican subvenciones a productores para que produzcan menos (por ejemplo para que dejen más tierras en barbecho en vez de producir en ellas).

CAJA VERDE: Las ayudas de “caja verde” (art. 6.1) deben responder a programas gubernamentales financiados por fondos públicos y pueden crecer sin limitación. Los gastos estatales considerados en la “caja verde” están definidos en un anexo específico del AsA.

CODEX ALIMENTARIUS : Programa llevado desde 1962 de forma conjunta entre la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y la OMS (Organización Mundial de la Salud) para el establecimiento de normas de calidad e inocuidad de alimentos con miras a proteger los consumidores y facilitar el comercio de alimentos.

CONTINGENTES ARANCELARIOS: Excepción a los compromisos de arancelización acordados en la Ronda Uruguay. Se aceptan/consolidan como tales los contingentes preferenciales que ya estaban otorgados en el período referencial de base (1986-88) por algunos países por medio de acuerdos bilaterales.

CONTINGENTES DE IMPORTACION: Son medidas que implementan los países para limitar las importaciones. Los mecanismos de contingencia más comunes son específicos, y buscan limitar las cantidades físicas de importación de algunos productos. La forma más usual de operar esas limitaciones es el otorgamiento de “cuotas” a empresas importadoras por medio de “licencias” (permisos).

CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN FITOSANITARIA (CIPF): Tratado multilateral vigente desde 1952 con el propósito describir los elementos de cooperación internacional y de responsabilidades nacionales en materia de protección fitosanitaria. En 1997, la Convención es revisada para adecuarla a los requerimientos del Acuerdo MSF de la OMC, y desde entonces, la secretaría de la Convención es observadora en el Comité MSF de la OMC.

DE MINIMIS: Categoría de ayuda interna exenta de compromiso de reducción.(Art.6.2 del AsA) Para los países desarrollados, esta ayuda autorizada es de 5% del valor total de la producción agropecuaria comercializada y de 5% del valor de cada producto agropecuario comercializado. Para los países en desarrollo, es de 10% en ambos casos .

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; firmado por 23 países en 1947. Se negociaba por medio de “rondas”.

LISTAS NACIONALES: Compromisos asumidos por los países con relación a cada uno de los capítulos del acuerdo.

MARRAKECH, Acuerdo de: Firmado el 15 de Abril de 1994, al finalizar la Ronda Uruguay el 15 de abril de 1994, por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC).

MEDIDA GLOBAL DE AYUDA TOTAL (MGA total): ayudas internas sujetas a compromisos de reducción; constituyen la llamada “caja ámbar” (llamada también “amarilla” o “anaranjada”). para calcular la “MGA total de base”, se han tomado como referencia los precios vigentes en el mercado mundial en el período 1986-88.

MSF: Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. También conocido por sus siglas en inglés como SPS. El Acuerdo cuenta con 14 artículos y tres anexos.

NACION MAS FAVORECIDA, Principio de: Un país no puede discriminar entre sus socios comerciales, debe conceder la misma condición a todos los otros miembros.

OBSTACULOS NO ARANCELARIOS: (ONA) Restricciones cuantitativas aplicadas a productos agrícolas aplicadas bajo la excepción prevista en el Artículo XI.2.(c) del Asa.

OFICINA INTERNACIONAL DE EPIZOOTÍAS (OIE) : organismo intergubernamental creado en 1924 con funciones de control y vigilancia de enfermedades animales y referente frente a la OMC para Medidas Sanitarias. Armoniza las reglamentaciones para facilitar el comercio de animales y productos animales. Cuenta con un “código zoonosanitario internacional”.

OMC. Organización Mundial del Comercio. Organismo internacional que establece las normas que regulan el comercio entre países por medio de una serie de acuerdos firmados por los países miembros (146 miembros en abril de 2003). Se creó a partir de la Ronda Uruguay del GATT, entró en funcionamiento en enero de 1995 y su sede se encuentra en Ginebra (Suiza).

PAZ, Cláusula de: (art. 13 – “debida moderación) destinada a reducir hasta fines del 2003 las probabilidades de que surjan impugnaciones por parte de países miembros afectados, con respecto a las ayudas internas y subvenciones agrícolas que aplican otros países miembros.

PICOS ARANCELARIOS: Niveles arancelarios elevados para determinados productos sensibles.

PROGRESIVIDAD ARANCELARIA: Cuanto más elaborado un producto más elevado es su arancel de protección.

RONDA URUGUAY: Octava y última Ronda de Negociaciones del GATT; iniciada en 1986 y finalizada en 1994.

SALVAGUARDIA GENERAL ESPECIFICA. SGE: Salvaguardias adicionales al Acuerdo General de Salvaguardias explicitadas en el AsA (art.5 “disposiciones de salvaguardias adicionales”).

Constituyen una segunda excepción a los compromisos de acceso a mercados, y se aplican a productos agropecuarios “arancelizados” que se quisiera poder proteger temporalmente (por un año) con aranceles más elevados que los notificados en las “Listas Nacionales”.

SUBVENCION (SUBSIDIOS) A EXPORTACIONES: Las subvenciones a las exportaciones de productos constituyen incentivos directos a la exportación que permiten que productos lleguen al mercado externo a precios inferiores a los precios internos. Son aplicadas por unidad de bien exportado (específico) o “ad valorem” sobre los precios en la frontera.

TRATO NACIONAL, Principio de: Reciprocidad. Un país no puede discriminar entre sus propios productos y productos extranjeros.

do mundial. Esta modalidad de cálculo ha generado situaciones desfavorables para los países en desarrollo. Al igual que en el caso de los aranceles, la referencia al período 1986-1988 constituyó una artimaña. Recordemos que ésa fue una época de precios muy bajos de los productos agrícolas en el mercado mundial; con lo que los cálculos realizados por los países desarrollados arrojaron “MGA total de base” elevadas. En definitiva, la rebaja real a la cual se han comprometido no resultó demasiado significativa.

En los países en desarrollo es bastante frecuente que los precios internos sean inferiores a los precios externos; con lo que la ayuda interna calculada resultó negativa.

Lastimosamente la norma AsA no permite tomar en cuenta cifras negativas de ayuda interna.

La “MGA total” es especificada en monedas nacionales. Para países desarrollados, ello no constituye mayor complicación ya que sus monedas son bastante estables; mientras que en países en desarrollo, las tasas de inflaciones son generalmente elevadas. En consecuencia, las posibilidades reales de aplicar ayudas internas en países en desarrollo se van mermando.

Por otra parte, se ha observado durante el período de aplicación de los compromisos (hasta el 2000 para países desarrollados y para 2004 para países en desarrollo) que muy frecuentemente los países han ido disfrazando medidas de “caja ámbar” (sujetas a reducción) en medidas de “caja verde”; lo que les permitió cumplir formalmente con los compromisos adquiridos de reducción sin tener que reducir subvenciones en la realidad.

NOTIFICACIÓN DE LA MEDIDA GENERAL DE AYUDA TOTAL Y COMPROMISOS DE REDUCCIÓN DE LOS PAÍSES SUDAMERICANOS

Una mirada a las “Listas Nacionales” de los países sudamericanos refleja la siguiente situación:

Solo tres países han notificado “MGA total”, asumiendo el compromiso de reducirla hasta 2004.

- Brasil notificó 1.053.239,20 reales (compromiso de reducción a 912.105,15 reales)
- Colombia notificó 397.769 pesos (compromiso de reducción a 344.733 pesos)
- Venezuela notificó 1.304.616 miles de US\$ (compromiso de reducción a 1.130.667 US\$)

Cabe destacar que Venezuela notificó su ayuda interna en moneda norteamericana; con lo que es el único país de la región cuyo nivel autorizado de subvención no ha sufrido efectos de inflaciones internas.

C. Competencia de las exportaciones

Antes de la Ronda Uruguay, el GATT-1947 permitía explícitamente a los países contratantes a subvencionar sus exportaciones de productos primarios (por ejemplo agrícolas). El artículo XVI, en su sección B, indica que las "*Disposiciones adicionales relativas a las subvenciones a la exportación*] "*Las partes contratantes reconocen que la concesión, por una parte contratante de una subvención a la exportación de un producto puede tener consecuencias perjudiciales para otras partes contratantes (...); reconocen asimismo que puede provocar perturbaciones injustificadas en sus intereses comerciales normales y constituir un obstáculo para la consecución de los objetivos del presente Acuerdo. Por lo tanto, las partes contratantes deberían esforzarse por evitar la concesión de subvenciones a la exportación de los productos primarios (...). Además, a partir del 1º de enero de 1958 o lo más pronto posible después de esta fecha, las partes contratantes dejarán de conceder directa o indirectamente toda subvención, de cualquier naturaleza que sea directa o indirectamente, a la exportación de cualquier producto que no sea un producto primario y que tenga como consecuencia rebajar su precio de venta de exportación a un nivel inferior al del precio comparable pedido a los compradores del mercado interior por el producto similar (...).*"

El GATT-1947 supeditaba estas subvenciones a las exportaciones al mantenimiento de una "proporción equitativa" del comercio mundial. La falta de definición del término "proporción equitativa" dio lugar a un notorio incremento de esas medidas; particularmente en los países desarrollados. Ello derivó obviamente en distorsiones en los precios en el mercado mundial: Llevó los precios mundiales a la baja y los tornó inestables, desincentivando la agricultura en los países en desarrollo.

El AsA acordado en la Ronda Uruguay permite que esas subvenciones prosigan para productos agrícolas, pero define el concepto enumerando de forma exhaustiva las subvenciones a la exportación sujetas a compromisos de reducción (art. 9.1.). En sus "Listas Nacionales", los países-miembros notificaron a la OMC las subvenciones que aplican de entre esta enumeración exhaustiva; comprometiéndose a reducirlas. Las subvenciones aplicadas fueron notificadas bajo la siguiente clasificación:

- la cantidad de productos a los cuales aplican subvenciones
- los montos que se disponen a subvencionar

En cuanto a la cantidad de productos, los países desarrollados se comprometieron a una reducción del 21% hasta el 2000, y los países en desarrollo a 14% hasta el 2004. En cuanto a los montos



Ananá

destinados a subvención, los países desarrollados se comprometieron a reducción del 36% hasta el 2000, y los países en desarrollo a 24% hasta el 2004. La norma AsA no estipula empero compromisos anuales de rebaja; con lo que los niveles de subvención a la exportación podían subir o bajar durante el período de aplicación del acuerdo, siempre y cuando, al cumplirse el término, estén cumplidos los compromisos.

Quedó establecido además que si un país no notificó sus subvenciones a la exportación en su "Lista Nacional", no podría introducirlas en lo posterior. Solo 25 países notificaron subvenciones; es decir que solo 25 países miembros de la OMC estaban habilitados para aplicar subvenciones sobre sus exportaciones obligándose a reducirlas.

En términos de trato especial y diferenciado (TED), se reconoce a los países en desarrollo el derecho a subvencionar sin compromiso de reducción costos de comercialización de productos de exportación y tarifas de transporte y fletes internos.

COMPROMISOS DE LIMITACIÓN DE SUBVENCIONES A LAS EXPORTACIONES

Una mirada a las "Listas Nacionales" de los países sudamericanos refleja la siguiente situación:

El grado de precisión exigido para la mención de los productos para los cuales los países debieron notificar subvenciones fue armonizado a seis dígitos en la clasificación internacional del sistema aduanero.

Solo cuatro países de la región notificaron subvenciones a exportación:

- Brasil notificó 168 partidas
 - desembolsos presupuestarios 96.208.731,5 reales (reducción a 73.118.637,9 reales)
 - cantidades 3.357.270,3 TM (reducción a 2.887.252,3 TM)
- Colombia notificó 45 partidas
 - desembolsos presupuestarios 377.052.772 pesos (reducción a 286.560.107 pesos)
 - cantidades 2.234.548 TM (reducción a 1.921.710 TM)
- Uruguay notificó 3 partidas
 - desembolsos presupuestarios 1.789 mil US\$ (reducción a 1.360 mil US\$)
 - cantidades 58.008 TM (reducción a 49.888 TM)
- Venezuela notificó 72 partidas
 - desembolsos presupuestarios 35.105,96 mil US\$ (reducción a 26.681 mil US\$)
 - cantidades 93.297,22 TM (reducción a 80.236 TM)

Cabe destacar que Uruguay y Venezuela notificaron sus presupuestos de subvenciones a exportación de productos agrícolas en moneda norteamericana; con lo que no quedaron sujetas a variaciones inflacionarias internas.

El acuerdo de reducciones de las subvenciones aplicadas a exportaciones de productos agrícolas no fue fácil de lograr. Tal es así que el período de referencia-base para el cálculo no resultó ser el mismo que para los cálculos de aranceles y/o para las ayudas internas: En vez de asumir el período 1986-1988, se llegó a adoptar el período 1986-1990 porque las subvenciones estaban en pleno aumento cuando inició la Ronda Uruguay. Es más, a último momento, los negociadores llegaron incluso a ampliar el período de referencia incorporando además los años 1991 y 1992.

Por otra parte, lo exhaustivo del enunciado dejó obviamente abiertas varias puertas de escape al cumplimiento de los compromisos firmados. Tal es así que fue más bien en aumento la aplicación de medidas no-estipuladas en el enunciado tales como, por ejemplo, las subvenciones de créditos a la exportación y/o las subvenciones relacionadas a la ayuda alimentaria; prosiguiendo las distorsiones hasta la fecha al punto de convertirse la temática de subvención a las exportaciones en uno de los temas más cuestionados en la actualidad.

El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)

En el GATT original de 1947 quedaban estipuladas algunas excepciones generales respecto a los principios de nación más favorecida. Se acepta explícitamente que los países pueden adoptar medidas para proteger la vida y salud de las personas, de los animales y de las plantas cuando éstas no generan discriminaciones injustificadas entre los países o que no estuvieran encaminadas a imponer restricciones encubiertas al comercio. El muy citado artículo XX, de las excepciones generales, indica que *“A reserva de que no se apliquen (...) en forma que constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas (...) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales (...)”*.

En lo posterior, la “Ronda de Tokio” (1973-1979) estableció algunos requisitos técnicos relacionados a la inocuidad de alimentos (“inocuidad” = que no hace daño), a la sanidad animal y vegetal, y a límites para residuos de pesticidas; estableciendo requisitos de inspección y etiquetado. En aras de una mayor armonización, los países contratantes del GATT-1947 acordaron en este entonces, utilizar normas internacionales pertinentes. En aras de una mayor transparencia, acordaron además la obligación de los países de notificar a la secretaría del GATT la aplicación de cualquier reglamento técnico que no estuviera basada en esas normas internacionales.

Al iniciar las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986), ya era sin embargo evidente que las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) nacionales se habían paulatinamente convertido en eficaces “obstáculos no-arancelarios” al comercio de los productos agrícolas que requerían mayor regulación para que no trabar el comercio mundial. En esta perspectiva, los países-miembros de la OMC llegan a firmar un acuerdo específico dentro del nuevo GATT: El “Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF)”.

El Acuerdo MSF entró en vigencia en junio de 1995, cinco meses después de la aplicación del AsA, abarcando toda medida aplicada para

- *“proteger la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales en el territorio del Miembro, de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades;*
- *proteger la vida y la salud de las personas y de los animales en el territorio del Miembro, de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos;*
- *proteger la vida y la salud de las personas en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas;*
- *prevenir o limitar otros perjuicios en el territorio del Miembro, resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas”.*

En resumen, las temáticas cubiertas por el acuerdo contemplan las cuarentenas, las exigencias de origen, la inspección/certificación, las muestras/análisis, los límites máximos de residuos, el etiquetado relacionado con la salud, los aditivos permitidos, etc. El Acuerdo MSF abarca ámbitos de fauna, flora, pesca y bosques, más no cubre aspectos relacionados con temas ambiente más amplios o a intereses de los consumidores, tales como el etiquetado no relacionado con la salud, normas de calidad, maduración de frutas y hortalizas, calibrado de frutas, métodos de procesamiento y producción, etc.; los cuales son tratados en otro acuerdo (el “acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio”).

Las normas o directrices internacionales reconocidas por la OMC para el Acuerdo MSF son tres:

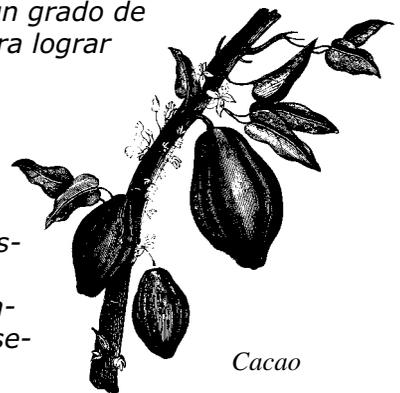
- para inocuidad de alimentos: las del Codex Alimentarius
- para sanidad animal: las de la Oficina Internacional de Epizootías
- para sanidad vegetal: las de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

Más allá de lo ya acordado durante la Ronda de Tokio sobre armonización y transparencia, los principios generales del Acuerdo MSF de la OMC son:

- Los países-miembros de la OMC pueden aplicar normas más estrictas que las internacionales si existe justificativo científico para ello.
- Toda modificación de MSF nacionales deben ser notificadas a la secretaría del Comité MSF de la OMC, pero salvo emergencia.

Por ello, adquieren particular importancia las consideraciones relativas a la evaluación del riesgo y la determinación del nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria. Se indica que para la *"Evaluación del riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria"*:

1. *Los Miembros se asegurarán de que sus MSF se basen en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación elaboradas por las organizaciones internacionales competentes.*
2. *Al evaluar los riesgos, los Miembros tendrán en cuenta: Los testimonios científicos existentes; los procesos y métodos de producción pertinentes; los métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba; la prevalencia de enfermedades o plagas concretas; la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades; las condiciones ecológicas y ambientales pertinentes; y los regímenes de cuarentena y otros.*
3. *(...) Cuando se establezcan o mantengan MSF para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, los Miembros se asegurarán de que tales medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria (...).*
4. *Cuando los testimonios científicos sean insuficientes, un Miembro podrá adoptar provisionalmente MSF sobre la base de la información pertinente de que disponga (...). En tales circunstancias, los Miembros tratarán de obtener la información adicional necesaria para una evaluación más objetiva del riesgo y revisarán en consecuencia la MSF en un plazo razonable.*



Cacao

Otros organismos internacionales

Cabe destacar que, aparte de ser miembros de la OMC, todos los países sudamericanos son adherentes de otras tres instituciones vinculadas con aspectos comerciales agrícolas. Estas son el Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. Estos organismos tienen importante incidencia en el comercio agrícola regional.

Codex Alimentarius

El Codex Alimentarius es un programa llevado desde 1962 de forma conjunta entre la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y la OMS (Organización Mundial de la Salud) para el establecimiento de normas de calidad e inocuidad de alimentos con miras a proteger los consumidores y facilitar el comercio de alimentos.

A la fecha, el programa adhiere 179 países y la comisión intergubernamental que lo dirige se reúne cada dos años alternativamente en la sede de ambos organismos: En Roma cuando le toca a la FAO y en Ginebra cuando le toca a la OMS.

Los órganos auxiliares consisten en:

- nueve comités temáticos: Tratan temas como higiene de alimentos, residuos de productos veterinarios, residuos de plaguicidas, aditivos, etiquetados de alimentos, métodos de muestreo y análisis, sistema de inspección y certificación, etc. Determinan las normas generales del Codex.
- doce comités de productos básicos: Tratan productos como leche y productos lácteos, carnes y productos cárnicos, frutas y hortalizas frescas y elaboradas, cereales y legumbres, jugos, etc. Arrojan las normas particulares por producto del Codex.
- Comités ad-hoc de expertos

La comisión intergubernamental decide las normas en base a textos preparados por órganos auxiliares; generalmente por consenso después de análisis en cada país. En este entendido, es fundamental que cada país cuente con un "comité de coordinación nacional del Codex" o, al menos un "punto de contacto nacional del Codex" para analizar/revisar los anteproyectos y proyectos de normas preparados por los órganos auxiliares.

La FAO tiene el mandato de proporcionar asistencia técnica a los países adheridos al programa. Aparte de ello, como resultado del Acuerdo MSF de la OMC, es obligación de cada país-miembro de aportar asistencia técnica a los otros miembros.

Oficina Internacional de Epizootias (OIE)

La OIE es un organismo intergubernamental creado en 1924 que, hoy en día, adhiere 165 países. El Comité Internacional de la OIE sesiona con delegados de todos los países miembros. Esta oficina no representa un espacio de reuniones intergubernamentales sino de especialistas mandatados permanentes por los países firmantes - mayormente veterinarios. Operativamente, la OIE funciona en base a comisiones (por regiones, por temáticas, etc., grupos de trabajo, laboratorios de referencia y centros de cooperación (para la asistencia técnica/científica).

Las funciones de la OIE son básicamente de control y vigilancia de enfermedades animales pero, como es además referente frente a la OMC para MSF, también busca armonizar reglamentaciones para facilitar el comercio de animales y productos animales. En este sentido, cuenta con un "código zoosanitario internacional" y un "manual de normas para pruebas diagnósticas y vacunas de animales terrestres". El "código zoosanitario internacional" es la norma de salud animal que todos los miembros de la OMC deben cumplir para comerciar con ganado o productos ganaderos.

Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)

La CIPF es un tratado multilateral vigente desde 1952. Su propósito consiste en describir los elementos de cooperación internacional y de responsabilidades nacionales en materia de protección fitosanitaria. Desde 1992, el tratado es depositado ante el Director General de la FAO y administrado por una secretaría específica dentro del Servicio de Protección Vegetal de la FAO. En 1993, esta secretaría adopta procedimientos para la fijación de normas y crea un Comité de Expertos sobre Medidas Fitosanitarias.

En 1997, la Convención es revisada para adecuarla a los requerimientos del Acuerdo MSF de la OMC. y, desde entonces, la secretaría de la Convención es observadora en el Comité MSF de la OMC. El propósito de la Convención reactualizada contempla además el establecimiento de normas internacionales en materia de medidas fitosanitarias. Fruto de estos cambios, en la actualidad se reúne periódicamente una Comisión de Medidas Fitosanitaria conformada por representantes de los 223 países signatarios, para aprobar normas y proyectar nuevos estudios. En este caso se repite que las reuniones no son de gobiernos, sino de especialistas mandatados por los países.

A la fecha, la Convención arrojó varias "normas internacionales para medidas fitosanitarias"; e.o. los "principios de cuarentena fitosanitaria", las "directrices para el análisis del riesgo de plagas", los "requisitos para el establecimiento de áreas libres de plagas".

Como resultado del Acuerdo MSF de la OMC, la asistencia técnica en el marco de la Convención recae en cada país-miembro que tiene obligación de cooperar a los otros miembros. La FAO colabora también en este sentido y desempeña adicionalmente la función de crear capacidades en los países.

MAS INFORMACIONES Y RECURSOS EN INTERNET

Sitios oficiales

Organización Mundial del Comercio (OMC) – www.wto.org
Codex Alimentarius – www.codexalimentarius.net
Oficina Internacional de Epizootias (OIE) - www.oie.int
Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) - www.ippc.int
Base de datos hemisférica sobre comercio y aranceles – Alca - http://www.ftaa-alca.org/NGROUPS/NGMADB_s.asp
Infoagro de IICA - www.infoagro.net/comercio
IFPRI - International Food Policy Research Institute - www.ifpri.org

Organizaciones ciudadanas

Agropecuaria y desarrollo rural D3E / Claes – www.agropecuaria.org
Comercio con Justicia – Oxfam – www.comercioconjusticia.com
Cepes Rural - CEPES - www.cepes.org.pe
Organizaciones del Campo - CLOC - www.movimientos.org/cloc
Vía Campesina - www.viacampesina.org

Publicado en Setiembre de 2003 por el programa de integración, desarrollo y democracia de CLAES (Montevideo), con apoyo de la Fundación C.S. Mott bajo administración de Ceuta. El texto del presente documento refleja la opinión del autor y no compromete a ninguna de las instituciones que lo editan, auspician o apoyan.

Editan

CLAES

Centro Latino Americano de Ecología Social
Montevideo, Uruguay.
www.ambiental.net/claes

D3E

Desarrollo, Economía, Ecología y Equidad
América Latina – es una iniciativa de Claes y Ceuta.
www.globalizacion.org
www.agropecuaria.org

D3E
DESARROLLO
ECONOMIA
ECOLOGIA
EQUIDAD



CLAES / D3E, Casilla de Correo 13125,
Montevideo 11700, Uruguay.
Correo-e: claes@internet.com.uy
Fax 598-2-2001908