



NOTAS DE ORIENTACIÓN SOBRE POLÍTICA COMERCIAL

APOYO DE LA FAO A LAS NEGOCIACIONES DE LA OMC EN LA
11.ª CONFERENCIA MINISTERIAL DE BUENOS AIRES

N.º 29 ■ OCTUBRE 2017

El trato de la agricultura en los acuerdos comerciales regionales

RESUMEN

- La ampliación de los acuerdos comerciales regionales (ACR) obedece a la demanda de una mayor integración con socios comerciales estratégicos seleccionados para incrementar el comercio bilateral o regional y estimular el crecimiento económico.
- El trato de la agricultura en los ACR generalmente conlleva contingentes arancelarios, ampliación de los contingentes arancelarios (TRQ, por sus siglas en inglés), mejora de la coordinación y la transparencia para regular la aplicación de medidas no arancelarias, y restricciones a la exportación. Los ACR suelen incluir salvaguardias para la agricultura, como los incrementos temporales de los aranceles
- Normalmente, los ACR no incluyen disposiciones sobre la ayuda interna a la agricultura. Del mismo modo, tras la aplicación de la Decisión de Nairobi sobre la competencia de las exportaciones, los ACR ya no deberían prever disposiciones sobre subvenciones a la exportación.
- Las disposiciones sobre agricultura de los ACR pueden complementar los avances realizados en las negociaciones agrícolas que tienen lugar en el sistema comercial multilateral.

Tipos de acuerdos comerciales regionales

Los acuerdos comerciales regionales (ACR) son “acuerdos comerciales de carácter mutuamente preferencial”¹. Los tipos de ACR se muestran en el cuadro 1. Ampliar las preferencias a determinados socios comerciales aparentemente contravendría el principio fundamental de la OMC de igualdad de trato para todos los miembros de la Organización (el principio de “nación más favorecida”). Sin embargo, el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) permite excepciones especiales para las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras.²

La creciente importancia de los acuerdos comerciales regionales

Los ACR se han convertido en una opción generalizada para liberalizar el comercio. Desde 1990, el número de ACR ha aumentado, pasando de unos 50 acuerdos a los 279³ que actualmente están en vigor.⁴ En 2014, casi la mitad del comercio mundial tuvo lugar entre países que habían suscrito ACR.⁵

¹ Consejo General de la OMC, Mecanismo de Transparencia para los Acuerdos Comerciales Regionales, Decisión del 14 de diciembre de 2006.

² El artículo XXIV.5 del GATT de 1947 establece que: «las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio, así como tampoco la adopción de un acuerdo provisional necesario para el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio».

³ A fecha 20 de junio de 2017, 279 ACR estaban en vigor. Corresponden a 445 notificaciones de miembros de la OMC, contando bienes, servicios y adhesiones por separado (OMC, 2017).

⁴ OMC. 2017. Página de inicio de los Acuerdos Comerciales Regionales: https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

⁵ UNCTAD. 2015. Key Statistics and Trends in Trade Policy, UNCTAD/DITC/TAB/2015/2, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2015d2_en.pdf.



Cuadro 1

Tipos de acuerdos comerciales regionales

- **Zonas de libre comercio:** reducción o eliminación de barreras al comercio entre los miembros; cada parte mantiene sus propios aranceles externos.
- **Uniones aduaneras:** reducción o eliminación de barreras al comercio entre los miembros; los miembros mantienen aranceles externos comunes.
- **Mercado común:** uniones aduaneras que disfrutan, además, de la libre circulación de los factores de producción (mano de obra, capital).
- **Uniones económicas:** mercados comunes en los que, además, se han armonizado determinadas políticas económicas, particularmente macroeconómicas y regulatorias.

La proporción de ACR en el comercio agroalimentario mundial aumentó desde una cifra superior al 20% en 1998 a casi el 40% en 2009⁶. Al limitar el número de partes involucradas y centrarse en sus intereses estratégicos, los ACR tienden a profundizar en las disposiciones de integración comercial y económica en comparación con las normas multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Originalmente, los ACR se centraron principalmente en reducir los aranceles y otras barreras formales de acceso a los mercados. En la actualidad, los ACR tienden a abordar cuestiones normativas clave que van más allá de las medidas fronterizas, en ámbitos

⁶ Bureau, J. and S. Jean. 2013, The Impact of Regional Trade Agreements on Trade in Agricultural Products, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 65, OECD Publishing, Paris.

como los derechos de propiedad intelectual, inversión, circulación de capitales y personas, competencia y empresas estatales, comercio electrónico, normas laborales y medioambientales y las compras del sector público.

Tendencias en el trato de la agricultura en los ACR

El comercio agrícola suele ser una parte importante de cada ACR. El alcance y la profundidad del trato de la agricultura pueden variar sustancialmente en cada acuerdo, pero hay algunas tendencias generales en las disciplinas fundamentales que regulan el comercio agrícola.

Contingentes arancelarios. Un elemento fundamental de cualquier ACR suele ser la reducción o supresión de aranceles entre los miembros. Mediante la reducción de los aranceles o las restricciones de los contingentes arancelarios, los miembros tienen acceso preferencial a los mercados de otros miembros para determinados productos agroalimentarios. En general, en los ACR, los subsectores agrícolas no sensibles son objeto de mayores reducciones arancelarias que otros. Por otro lado, los subsectores sensibles -como los de los productos lácteos, la carne, el azúcar y los cereales-, suelen estar exentos de reducciones arancelarias y sus importaciones se rigen por contingentes arancelarios.

Medidas no arancelarias. Además de los aranceles, las medidas no arancelarias pueden obstaculizar el acceso a los mercados de los productos agroalimentarios. Los ACR recientes, como el Acuerdo Económico y Comercial Global entre Canadá y la Unión Europea (AECG), imponen reglas sobre la aplicación de medidas no arancelarias, principalmente mediante el fortalecimiento de la comunicación y la coordinación entre los miembros en este ámbito. Por lo general, las disposiciones de los ACR relacionadas con el empleo de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y obstáculos técnicos al comercio (OTC) son coherentes con los acuerdos multilaterales correspondientes. Hasta un 77 y un 74% de los ACR firmados desde 2001 reafirman los principios de los acuerdos sobre OTC y MSF respectivamente, mientras que más del 60% van más allá de estas disposiciones.⁷

Prohibiciones y restricciones a la exportación. Los ACR suelen reconocer los derechos y obligaciones de la OMC con respecto a las prohibiciones y restricciones a la exportación, y permiten a los miembros aplicar temporalmente estas medidas para prevenir o aliviar casos de escasez grave de alimentos (p. ej., el ACR ASEAN-Australia-Nueva Zelanda). Sin embargo, en algunos ACR (p. ej., el ACR México-Bolivia y el ACR México-Colombia), las normas van más allá de las establecidas en los acuerdos de la OMC, con criterios específicos para la aplicación de restricciones a la exportación (como los tipos de productos que pueden estar sujetos a las restricciones) y plazos para notificar la próxima medida a otros miembros. Además, otros ACR (p. ej., el ACR Chile-Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) o el ACR México-Japón) van más allá al prohibir las restricciones a la exportación, sin mencionar ninguna excepción.⁸

Subvenciones a la exportación. Numerosos ACR, especialmente en la región de Asia y el Pacífico, contienen disposiciones que prohíben el uso de subvenciones a la exportación de productos agrícolas.⁹ Sin embargo, la reciente Decisión Ministerial aprobada en la Conferencia Ministerial de Nairobi de la OMC en diciembre de 2015 prevé la eliminación de las subvenciones a la exportación con diferentes plazos para los países desarrollados y en desarrollo. También se han acordado excepciones específicas para algunos productos y para determinados países miembro desarrollados y en desarrollo. Como tales, las subvenciones a la exportación ya no deberían ser una preocupación importante en los ACR, una vez que concluyan los periodos de supresión progresiva previstos en la Decisión de Nairobi.

Salvaguardias para la agricultura. Las salvaguardias para la agricultura, que permiten un aumento temporal de los aranceles o la suspensión de cualquier contingente arancelario adicional en circunstancias especiales (p. ej., cuando se sobrepasa un determinado volumen de importación) se incluyen en ocasiones en los ACR. Por ejemplo, un estudio de Shearer *et al.* (2009)¹⁰ determinó que el 36% de los 33 ACR analizados en las Américas,¹¹ incluían disposiciones especiales sobre salvaguardias para productos agrícolas. Fulponi *et al.*, 2011¹² y la UNCTAD, 2014¹³ destacan que, cuando los ACR incluyen salvaguardias para la agricultura, no establecen requisitos adicionales a los de la OMC, excepto las disposiciones para limitar la cobertura de productos, reducir la duración de las medidas en casos particulares y las modalidades para activar las salvaguardias. Por ejemplo, en algunos ACR, como el tratado de libre comercio entre China y Australia (TLC), se puede recurrir a salvaguardias para productos agrícolas específicos. Los acuerdos Norte-Sur utilizan criterios y modalidades detallados, mientras que los acuerdos Sur-Sur dependen de modalidades y normas más genéricas.¹⁴

Ayuda interna. Por lo general, los ACR no incluyen disposiciones para la ayuda interna a la agricultura.¹⁵ Limitar aún más las subvenciones agrícolas nacionales en los ACR beneficiaría a todos los socios comerciales y no solo a los miembros de los ACR. Como tal, existen pocos incentivos para que los miembros de los ACR realicen más concesiones sobre las subvenciones agrícolas, lo que sugiere que resulta más adecuado abordar el asunto de la ayuda interna en el ámbito multilateral.

Posibles consecuencias para la futura integración comercial

Si bien en algunos casos los miembros han recurrido a los ACR como alternativa a las negociaciones comerciales multilaterales, estos acuerdos tienen el potencial de convertirse en una herramienta para promover el comercio a nivel mundial. Los ACR han permitido a los países negociar normas y compromisos que van más allá del alcance multilateral, y algunas de estas normas han allanado el camino para un acuerdo sobre cuestiones específicas en la OMC. Por ejemplo, los servicios, la propiedad intelectual, las normas medioambientales, las políticas de inversión y competencia son cuestiones que se plantearon primero en las negociaciones regionales y se desarrollaron posteriormente en debates y negociaciones en la OMC (sitio web de la OMC). Sin embargo, la proliferación de ACR, que permiten a los países ampliar sus preferencias mediante diferentes acuerdos comerciales, tiene también el riesgo del fenómeno conocido como “plato de espaguetis” (*spaghetti bowl*), en virtud del cual un maremágnum de normas, aranceles y acuerdos institucionales se superponen al mismo tiempo.¹⁶

Desafíos claves

- 1. Limitar las distorsiones del comercio en el sector agrícola mediante los ACR y el multilateralismo, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.¹⁷
- 2. Garantizar que el trato de la agricultura en los ACR influya positivamente en las futuras negociaciones comerciales multilaterales sobre la agricultura.

¹⁰ Shearer, M., J.S. Almeida and C.M. Gutierrez Jr. 2009. “The Treatment of Agriculture in Regional Trade Agreements in the Americas”, Inter-American Development Bank Working Paper Series #145.

¹¹ El término “Américas” en la ponencia (Shearer *et al.*, 2009) hace referencia a Canadá, la República Dominicana, México, América Central y del Sur y los Estados Unidos.

¹² Fulponi, L., M. Shearer and J. Almeida. 2011. «Regional Trade Agreements - Treatment of Agriculture», OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 44, OECD Publishing, Paris.

¹³ UNCTAD. 2014. “Regional Trade Agreements: Coverage of Trade in Agricultural Goods,” Trade and Development Board: Sixty-first session, Item 7, Geneva.

¹⁴ FAO. 2017. “E-learning course: Agriculture in Trade Agreements.”

¹⁵ Fulponi, L., M. Shearer and J. Almeida. 2011. «Regional Trade Agreements - Treatment of Agriculture», OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 44, OECD Publishing, Paris.

¹⁶ Bhagwati, J. 1995. “US Trade policy: The infatuation with Free trade agreements”, Discussion paper series, Columbia University.

¹⁷ La meta 2B del ODS n.º 2 llama a los países a “corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, entre otras cosas, mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo”.

⁷ Lejarraga, I. 2014. “Deep Provision in Regional Trade Agreements: How Multilateral Friendly?” OECD Trade Policy Paper, No. 168, OECD Publishing, Paris.

⁸ FAO. 2017. “E-learning course: Agriculture in Trade Agreements”.

⁹ Fulponi, L., M. Shearer and J. Almeida. 2011. «Regional Trade Agreements - Treatment of Agriculture», OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 44, OECD Publishing, Paris.