



No. 10 Trato especial y diferenciado en la agricultura

RESUMEN

- ▶ *En las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) las medidas de trato especial y diferenciado (TED) podrían organizarse en torno a situaciones vinculadas con los productos, el comercio y las necesidades de desarrollo. Una definición de dichas situaciones facilitaría la aplicación de intervenciones normativas flexibles que de lo contrario serían incoherentes con las normas y disciplinas acordadas.*
- ▶ *Un trato especial y diferenciado efectivo podría reconocer situaciones diferentes y garantizar la aplicación de normas flexibles, con opciones que no necesariamente ofrecieran el mismo trato para todas las situaciones. Así pues, podrían concederse tratos especiales y diferenciados diferentes a los agricultores de subsistencia y pobres en recursos, a los que hacen frente a estructuras económicas rígidas, o a los que se enfrentan con riesgos relacionados con desastres naturales.*
- ▶ *Las disposiciones de trato especial y diferenciado son importantes para una posición tanto ofensiva como defensiva de los países en las negociaciones. En apoyo de ambas posturas el acuerdo marco contiene un gran potencial de mejora del trato especial y diferenciado, siempre y cuando se llegara a un acuerdo sobre las situaciones en las que puede aplicarse.*
- ▶ *Para evitar que se repita la decepción que se produjo con el trato especial y diferenciado ofrecido en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay es esencial que su aplicación y vigilancia sean eficaces.*

En la OMC, el trato especial y diferenciado responde al reconocimiento de que a menudo los países en desarrollo no pueden aprovechar al máximo las nuevas oportunidades de comercialización, debido a problemas estructurales, bajos niveles de industrialización, acceso limitado a las tecnologías avanzadas e infraestructuras inadecuadas. Por lo tanto, las medidas de trato especial y diferenciado reconocen los intereses de los países menos adelantados y los países en desarrollo al permitirles menos obligaciones y obligaciones diferentes durante períodos más largos, y les prestan asistencia técnica y financiera para facilitarles una participación mayor en el comercio mundial. El presente informe examina la situación actual del debate sobre el trato especial y diferenciado en la OMC, prestando particular atención a las tres esferas generales que se relacionan con el sector agrícola, a saber:

1. Cuestiones intersectoriales: relacionadas con perspectivas divergentes sobre los principios y objetivos del trato especial y diferenciado y la medida en que puede ser una herramienta de desarrollo; con las condiciones y las concesiones para aplicar el trato especial y diferenciado; y con los países a los que debería aplicarse.
2. Cuestiones específicas del acuerdo relacionadas con el detalle de las normas y la flexibilidad en su observancia por parte de los diferentes miembros de la OMC.

3. Cuestiones relacionadas con la aplicación y supervisión destinadas a garantizar la efectividad de las disposiciones de la OMC.

1 Cuestiones intersectoriales

Para lograr progresos en la OMC es central abordar las diferencias ¹ que existen entre los países en desarrollo. Muchos países desarrollados están abocados a temas de requisitos de selección, incluido un trato especial y diferenciado más pronunciado para los países que más lo requieren, y su prescripción cuando el trato especial y diferenciado deja de ser necesario. Con objeto de proteger el objetivo de contar con normas comunes y transparentes, existe una renuencia a extender el trato especial y diferenciado de los países en desarrollo más allá del subconjunto de los países menos adelantados (MA). Por otro lado, redundaría en interés de los mismos países en desarrollo presentarse en las negociaciones como una fuerza común, y una mayor diferenciación socavaría este interés.

Un planteamiento del trato especial y diferenciado aceptado en forma general estará orientado a identificar situaciones especiales

¹ Los países en desarrollo se caracterizan por la heterogeneidad de sus condiciones económicas y sociales, bases de recursos, niveles de pobreza, grados de inseguridad alimentaria, proporción de la población rural y los niveles de ingresos respecto de sus totales respectivos, todo lo cual determina en cada país necesidades distintas en materia de trato especial y diferenciado.

dentro de los países y a brindar a los países que se identifiquen con estas situaciones la flexibilidad para aplicar las políticas que, de otra manera, podrían verse restringidas por las normas de la OMC. Los países menos adelantados presentan situaciones especiales en comparación con los que no caen dentro de esta categoría. Las situaciones como las que se describen a continuación conllevarían medidas adicionales respecto al trato especial y diferenciado para abordar necesidades específicas y permitir una ulterior diferenciación entre los países en desarrollo. Ejemplos de situaciones especiales:

AGRICULTORES DE SUBSISTENCIA Y DE ESCASOS RECURSOS

En el Acuerdo Marco ya existe una referencia a la mayor flexibilidad mediante la cual "estarán exentos los países en desarrollo que asignen toda la ayuda *de minimis* a los agricultores de subsistencia y de escasos recursos", lo cual podría constituir la base de una situación. Son problemáticas las definiciones de los términos "subsistencia" y "de escasos recursos", tanto conceptualmente como en términos de disponibilidad de datos. Se podría derivar en un indicador de los agricultores de subsistencia sobre la base del porcentaje de la producción de los agricultores que se consume en el hogar, o del porcentaje del consumo por parte de los agricultores de alimentos que producen ellos mismos.²

Los indicadores de variables pueden proporcionar otro mecanismo para determinar los criterios de elegibilidad. Por ejemplo, existe una fuerte correlación entre el grado en que un país depende de la agricultura y la proporción de productores agrícolas que no participan plenamente en la actividad comercial, a causa principalmente del subdesarrollo de los mercados agrícolas de insumos y rendimiento. El trato especial y diferenciado que con más probabilidad necesitan tales productores es el de la ayuda y protección para la producción de cultivos alimentarios, normalmente como sustitutos de las importaciones. En muchos países en desarrollo la protección destinada a aumentar la comercialización de la producción local de alimentos tiene una importancia decisiva para generar un desarrollo rural y económico mayor. A menudo las fallas generalizadas de los mercados limitan esta comercialización, contribuyendo a aumentar los costos de transacción y los riesgos que impiden incrementar las inversiones en la producción agrícola. Las políticas que subsanan tales limitaciones cuentan con muchas posibilidades de quedar exentas de las disciplinas.

² En Ghana, por ejemplo, el 36 por ciento de los agricultores vende menos del 20 por ciento de su producción, y el 25 por ciento vende entre el 20 y el 50 por ciento de su producción. En Malawi, en 2000 el 63,7 por ciento de los ingresos de la población rural pobre y el 59,1 por ciento de los de la población no afectada por la pobreza provenían de la agricultura de subsistencia en la forma de consumo de la propia producción.

VULNERABILIDAD ECONÓMICA

En algunos países el crecimiento agrícola se ve limitado también por la rigidez económica estructural y las características de la producción que impiden diversificar tipos específicos de producción agrícola y reasignar recursos a partir de los mismos. Por lo general, dichas situaciones se caracterizan por producir mercadería de exportación, en su mayor parte algodón, azúcar, bananos y bebidas tropicales. Un indicador común de esta situación es la dependencia de los cultivos únicos.³ Es posible que se requiera un trato especial y diferenciado adicional más allá del que está disponible para todos los países en desarrollo a fin de facilitar la generación de un mayor rendimiento para la producción de estos cultivos de exportación en el corto a mediano plazo, por ejemplo, mejorando los niveles de productividad, facilitando la adopción de mayores estándares, y obteniendo una mayor penetración en el mercado y, en un plazo más largo, prestando asistencia a los productores menos eficientes durante el período de transición en que se alejan de la producción. En tales casos, el trato especial y diferenciado podría incluir niveles de ayuda alimentaria de *de minimis* más altos que permitan invertir más en políticas de ayuda interna orientada a estimular la producción agrícola, o realizar menos concesiones en la esfera de competencia de las exportaciones que admiten un papel activo de las empresas comerciales del Estado.

VULNERABILIDAD FÍSICA

Una tercera situación podría estar definida por los sistemas de subsistencia agrícola que son vulnerables, principalmente en zonas susceptibles a desastres naturales pero no limitados a ellas, determinados por la proporción de productores de bajos ingresos afectados por dichos acontecimientos durante un período relativamente largo. En el período posterior a un acontecimiento que trastorna gravemente los medios de subsistencia de los agricultores, se podría necesitar un trato especial y diferenciado que incluyera políticas destinadas a sostener los precios y producción de cultivos anuales, en tanto se restablecen los sistemas de cultivos perennes damnificados por el desastre. Dichas medidas se considerarían transitorias, y no se permitiría que continuaran una vez restablecido el sistema de subsistencia.

³ Ejemplos de países que presentan una alta dependencia de los cultivos únicos de exportación: Mauricio (azúcar en un 86 por ciento de las exportaciones agrícolas totales), Ghana (granos de cacao, un 73 por ciento), Malawi (tabaco, un 72 por ciento), Malí (algodón, un 67 por ciento) y Santa Lucía (bananos, un 55 por ciento). Este indicador podría ampliarse hasta incluir la dependencia respecto de un número limitado de cultivos (2-3).

2 El trato especial y diferenciado en el contexto del acuerdo marco

El trato especial y diferenciado sigue siendo un componente integral de cada pilar del acuerdo marco de agosto de 2005. La lógica de su inclusión en todos los pilares obedece al propósito tanto de asegurar que las reformas de los países desarrollados no promuevan distorsiones continuas en el comercio como de respaldar políticas flexibles que promuevan el crecimiento y el desarrollo en los países en desarrollo. Tales normativas podrían incluir una mayor flexibilidad en el uso de políticas conectadas donde sean necesarias en una cierta fase del desarrollo, para estimular los sectores agrícolas dada la función importante de éstos en la transformación económica. Los países en desarrollo necesitan reglas de juego uniformes para tener más posibilidades de obtener los beneficios sociales y económicos que promete un entorno de comercialización mundial más liberalizado. Los resultados de la Ronda Uruguay no han sido muy satisfactorios, ya que los países desarrollados continúan otorgando altos niveles de respaldo y manteniendo aranceles elevados que han reducido las oportunidades comerciales. El presente informe se centra en las opciones disponibles dentro del marco para aumentar la flexibilidad de los países en desarrollo.

Las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado relacionadas con el acceso a los mercados se contemplan a través de:

- *Menores reducciones arancelarias, menor expansión del contingente arancelario y períodos de aplicación más prolongados*⁴

Si se redujeran considerablemente los aranceles consolidados ello conllevaría pocos beneficios y notables riesgos para algunos países en desarrollo a causa de la vulnerabilidad relativa de su agricultura y de la restringida capacidad institucional y financiera para recurrir a las medidas generales de salvaguardia de la OMC⁵, o para aplicar instrumentos de políticas internas con el fin de contrarrestar los efectos de las conmociones externas. Es posible que el trato especial y diferenciado concedido a los países en desarrollo que dependen de la aplicación de medidas de protección en la frontera para promover la seguridad alimentaria y el desarrollo rural requiera reducciones arancelarias acordadas que se mantengan a una cierta distancia entre los aranceles consolidados y los aranceles aplicados.

⁴ Los contingentes arancelarios tenían por objeto crear algunas oportunidades de acceso mínimo mediante la aplicación de aranceles bajos a aquellos productos sometidos al proceso de arancelización, lo cual se temía que se tradujera en aranceles fuera del contingente o aranceles NMF demasiado altos para el comercio.

⁵ Para un examen de estas cuestiones, véase la Nota Técnica sobre Políticas Comerciales de la FAO: Un mecanismo de salvaguardia especial.

- *Flexibilidad para designar un número adecuado de productos como productos especiales, basándose en criterios respecto a las necesidades de seguridad alimentaria, seguridad de la subsistencia y desarrollo rural.*

Aunque todavía han de definirse, existen varios indicadores o criterios que pueden utilizarse para designar los productos especiales para diferentes situaciones. Se debe considerar también la extensión de la categoría de productos especiales a productos que no importa el país, pero que compiten con productos importados que pueden sustituir los productos producidos a nivel local. Lo pueden necesitar algunos países en desarrollo para proteger durante un cierto período los productos nacionales que compiten con las importaciones, limitando las importaciones de sucedáneos de productos.

- *Un mecanismo de salvaguardia especial (MSE) para los países en desarrollo*

Las actuales medidas de salvaguardia, o no están disponibles para los países en desarrollo o son muy costosas y lentas y, por tanto, ineficaces. Actualmente se está negociando un MSE al que sólo puedan acceder los países en desarrollo y que sea más fácil de activar.

- *Necesidad de abordar la erosión de las preferencias*

En general, los efectos de las preferencias han sido positivos para los países receptores, y muy importantes para el desarrollo de determinados países. Sin embargo, los miembros de la OMC tienen posturas diferentes al respecto. Algunos sostienen que todo el comercio ha de hacerse en régimen de la nación más favorecida (NMF), con negociaciones centradas en reducir los tipos NMF. El alto nivel de concentración en el uso y los beneficios de las preferencias, por país y producto, hace pensar que sólo unos cuantos países en desarrollo saldrán perdiendo como consecuencia de un sistema de mercadeo menos distorsionado. Quedan, sin embargo, algunas cuestiones difíciles, entre ellas el grado de vinculación que existe entre la asistencia en el proceso de ajuste y la pérdida del acceso preferencial, y cómo prestar dicha asistencia.

En la esfera de la ayuda interna, el trato especial y diferenciado se reflejará en:

- *Períodos de aplicación más prolongados y menores coeficientes de reducción para todos los tipos de ayuda interna con efectos de distorsión del comercio y un acceso constante a las disposiciones conforme a lo expuesto en el Artículo 6.2 (del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay - AARU).*⁶

⁶ El Artículo 6.2 del AARU exime las subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura en los países en desarrollo Miembros y las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos

Las revisiones del párrafo 2 del artículo 6 podrían incluir más medidas, aplicadas con un criterio más amplio, aumentando por ejemplo las situaciones que dentro de los países en desarrollo permiten el acceso a un trato especial y diferenciado.

- *Reducciones en la ayuda de minimis, habida cuenta del principio de trato especial y diferenciado*⁷.

Las negociaciones podrían garantizar que para los países en desarrollo la ayuda de minimis no esté por debajo del límite del 10 por ciento ahora admisible.

- *Exención de los países en desarrollo que asignen casi toda la ayuda de minimis a los agricultores de subsistencia y pobres en recursos*

En lugar de reducir las subvenciones, en algunas situaciones los países en desarrollo podrían beneficiarse de su aumento, por ejemplo si se concede una exención permanente de los compromisos de reducción hasta que alcancen la transformación de su agricultura.

Se otorgará un trato especial y diferenciado en la competencia de las exportaciones a través de compromisos orientados a:

- *mantener el Artículo 9.4 del Acuerdo sobre la Agricultura durante un período razonable*⁸

Hasta ahora, los países en desarrollo han utilizado las disposiciones del Artículo 9.4 y, en consecuencia, se han de mantener y tal vez extender para proporcionar algunas compensaciones respecto al uso continuado de ayuda interna con efectos de distorsión en los países desarrollados.

- *considerar especialmente las empresas comerciales del Estado (ECE) en los países en desarrollo dirigidas a preservar la estabilidad de los precios de los consumidores nacionales y garantizar la seguridad alimentaria.*

A la luz del nivel de desarrollo de muchos de los países en desarrollo más afectados por la pobreza, las empresas del Estado desempeñan una función doble, tanto en el sector del

bajos o pobres en recursos de los países en desarrollo Miembros.

⁷ La exención de *minimis* permite que se excluya del compromiso de reducción cualquier ayuda destinada a un determinado producto con tal de que dicha ayuda no supere el 10 por ciento del valor total de la producción del producto agrícola en cuestión. También permite la ayuda no referida a productos específicos inferior al 10 por ciento del valor de la producción agrícola total.

⁸ El párrafo 4 del artículo 9 permite las subvenciones a la exportación por parte de los países en desarrollo Miembros que reducen los costos de comercialización de las exportaciones de productos agropecuarios, incluidos los costos de los transportes y fletes internos de los envíos de exportación.

comercio como en el del desarrollo. Esta característica se debería reconocer a la hora de establecer disciplinas que las han de regular, para asegurar por un lado que los privilegios que las ECE disfrutaban en los países desarrollados no les permitan competir de manera desleal en el mercado de exportaciones, otorgándoles por otro lado en los países en desarrollo un trato especial y diferencial suficiente que les permita contribuir a la transformación de la agricultura.

- *realizar disposiciones adecuadas para los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos*

La eliminación de las subvenciones a las exportaciones y la aplicación de nuevas disciplinas sobre el uso de créditos a la exportación tendrán efectos negativos en algunos países menos adelantados y países en desarrollo importadores netos de alimentos. Efectos que deberían reconocerse en las nuevas políticas y medidas disciplinarias correspondientes a este pilar.⁹

3 Cuestiones de aplicación

Es fundamental garantizar el cumplimiento efectivo de los compromisos, así como la vigilancia y la revisión. La mejora de la vigilancia y supervisión contribuirá a evaluar la aplicación y eficacia de las disposiciones. Tanto la aplicación como la vigilancia efectivas de las disposiciones acordadas son de importancia decisiva para favorecer en las negociaciones el desarrollo de los países más afectados por la pobreza. Los países desarrollados respaldarían activamente también una evaluación periódica de las propuestas de trato especial y diferenciado, interesados de manera particular en la provisión indiscriminada de medidas de trato especial y diferenciado para todos los países en desarrollo. Por otro lado, los países en desarrollo están interesados en asegurar que los compromisos se traduzcan en medidas normativas efectivas y en ayuda para el desarrollo.

Se requieren plazos suficientes y que sean coherentes con las etapas de desarrollo de los países y con su capacidad de incluir los cambios registrados en el entorno comercial global. Algunos países miembros quizás tengan que introducir los cambios con mayor lentitud que los demás, por ser diferentes sus objetivos o sus capacidades. Hacen falta asimismo notificaciones más puntuales y globales para facilitar este proceso de examen.

⁹ Para un examen más pormenorizado de esta cuestión, véase la Nota Técnica de la FAO sobre políticas comerciales: Competencia de las exportaciones www.fao.org/trade/policy_es.asp.