



COMITÉ DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

68.º período de sesiones

Roma, 14 – 16 de junio de 2010

NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)

1. Este Comité ha analizado en sus períodos de sesiones anteriores los avances en las negociaciones comerciales multilaterales en la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como temas relacionados con el comercio agrícola y la seguridad alimentaria. En el presente documento se facilita información actualizada acerca del progreso de las negociaciones sobre agricultura de la Ronda de Doha de la OMC, fundamentalmente la situación a finales de enero de 2010. Los avances recientes se examinarán en un nuevo documento cuando el Comité se reúna. Este documento también pone de relieve la labor de la Secretaría en el apoyo a los países miembros en las negociaciones y trata de facilitar la orientación del Comité en el programa de trabajo.

I. Avances en las negociaciones para elaborar un texto de modalidades

2. Desde julio de 2004, cuando se alcanzó un “acuerdo marco”, la Ronda de Doha ha centrado su interés en la negociación de las modalidades, las metas cuantitativas y otros detalles que reflejan los objetivos de la Ronda y determinan la configuración de su resultado final. El primer proyecto de modalidades fue elaborado por el Presidente de las negociaciones sobre agricultura en julio de 2006. Desde entonces se han publicado cinco revisiones, cuatro de ellas únicamente en 2008. Cada versión nueva reflejaba los avances realizados en la consecución de un acercamiento en las posiciones, los parámetros y las matizaciones en la formulación de normas específicas. El proyecto de modalidades expone la propia opinión del Presidente acerca de la convergencia alcanzada sobre los distintos componentes, aunque no se consideran oficialmente acordados por las partes en las negociaciones hasta que se llegue a un acuerdo sobre el conjunto de modalidades. Por ejemplo, pese a existir un amplio acuerdo sobre las modalidades relativas a la eliminación de las subvenciones a la exportación, éstas no se reflejarán en cambios de las normas comerciales hasta que se alcance un acuerdo sobre las modalidades que quedan comprendidas en los pilares de acceso al mercado y ayuda interna.

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

3. El último esfuerzo importante realizado para concluir las modalidades fue la reunión ministerial reducida, celebrada en Ginebra del 21 al 29 de julio de 2008, en la que se utilizó el proyecto de modalidades del 10 de julio de 2008 como base para las negociaciones. Tras el punto muerto al que se llegó en esta reunión, en septiembre de 2008 se reanudaron las conversaciones con la celebración de reuniones en grupos reducidos sobre diversos temas. Como respuesta a algunos avances obtenidos en la última parte de 2008, el 6 de diciembre de ese mismo año se publicó un proyecto de modalidades revisado, que a finales de enero de 2010 sigue siendo el proyecto más actual. Durante el año, los miembros de la OMC llevaron a cabo trabajos técnicos y continuaron las negociaciones en grupos reducidos.
4. Se celebró una Conferencia Ministerial de la OMC en Ginebra del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2009. Sin embargo, no se anunció como una reunión para negociar la Ronda de Doha, pese a tener por objeto examinar las actividades de la OMC y debatir el papel de la institución a la hora de ayudar en la recuperación de la crisis económica mundial. En dicha reunión, los ministros reafirmaron la necesidad de concluir la Ronda en 2010 con la realización de un balance hacia finales del primer trimestre de 2010. En ese período, está previsto que funcionarios superiores se reúnan en Ginebra para proyectar un rumbo con miras a la conclusión de las negociaciones en 2010.

II. Posiciones e implicaciones en las principales cuestiones sometidas a negociación

5. La prolongada fase de negociación de las modalidades refleja la gran diferencia de objetivos de los distintos países miembros con respecto a los cambios en las normas que rigen el comercio de bienes agrícolas y el apoyo a su producción.
6. El mandato para la Ronda de Doha es establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental, reduciendo todas las políticas y medidas que distorsionan el comercio en los tres pilares principales de acceso al mercado, ayuda interna y competencia de las exportaciones. Sin embargo, también se reconoce que la agricultura tiene una importancia crucial para el progreso económico de los países en desarrollo, y que éstos deben poder aplicar políticas agrícolas que apoyen sus objetivos de desarrollo, sus estrategias de reducción de la pobreza y su seguridad alimentaria y que contribuyan a solventar sus preocupaciones en materia de medios de subsistencia. Sigue habiendo diferencias de opinión fundamentales sobre i) el papel que el comercio agrícola y las políticas afines puede desempeñar para apoyar estos objetivos, ii) las implicaciones de los cambios en las normas comerciales en cuanto a la capacidad de los países para utilizar las políticas comerciales y afines y iii) las posibles repercusiones de estas políticas en los socios comerciales.
7. En la agricultura, sigue habiendo algunas cuestiones que generan especial controversia a este respecto. Además de las restricciones al empleo de medidas de ayuda interna que se analizan de acuerdo con su capacidad potencial para distorsionar el comercio, estas cuestiones afectan principalmente a la medida en que los diferentes países deberán reducir sus barreras a la importación de distintos bienes agrícolas. En este documento se describen los principales puntos de división sobre modalidades específicas y los argumentos en que se basan. Aunque no se incluyen todas las modalidades sobre las que todavía se debe llegar a un acercamiento, las modalidades expuestas se consideran ilustrativas de los principales temas en discusión.
8. Con arreglo al Acuerdo sobre la Agricultura, la **ayuda interna** a la agricultura se controla con el propósito de reducir los posibles efectos negativos de esta ayuda en el comercio internacional. En esencia, las disciplinas acordadas en el marco de la Ronda de Uruguay se formularon con objeto de promover un cambio en los tipos de medidas de ayuda que no están vinculadas a la producción, o que no producen distorsiones. Aunque durante años las políticas agrícolas se han sometido a importantes cambios a este respecto, las posibilidades de proporcionar una gran cantidad de subvenciones que perturban el comercio siguen siendo elevadas. La cuestión

sobre cómo reducir esas posibilidades de forma efectiva se dejó fundamentalmente para la Ronda de Doha.

9. Las últimas modalidades reflejan un acuerdo para reducir las ayudas generales internas que distorsionan el comercio (suma de las tres categorías de medidas de ayuda que distorsionan el comercio – compartimento ámbar, de minimis y compartimento azul) en un 80 % para miembros con el nivel más elevado de ayudas en el período base, y entre el 70 % y el 55 % respectivamente para los otros dos rangos con niveles inferiores de ayuda en el período base. Así mismo, las ayudas del compartimento ámbar del período base tenían que reducirse en un 70, 60 y 45 % en los tres rangos. Otras propuestas incluían la limitación de las ayudas a productos específicos así como una supervisión y una vigilancia más estrictas de las medidas de ayuda.

10. El algodón, que recibe una importante ayuda en algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha sido objeto de un interés especial en las negociaciones, al reconocerse la importancia de este producto para muchos países en desarrollo, en especial los países menos adelantados (PMA). Aunque el algodón ha figurado en los proyectos de modalidades en los tres pilares, los debates acerca del tratamiento del algodón han destacado especialmente en el pilar relativo a la ayuda interna. La última propuesta es reducir las ayudas que distorsionan el comercio (la Medida global de la ayuda total (MGA)) para el algodón con una fórmula que genera una rebaja para los subsidios al algodón mayor que para otros productos, por ejemplo, de aproximadamente el 84 % si la tasa de reducción para otros productos es del 70 %. Los límites de subsidios del Compartimento Azul para el algodón también serán inferiores a los establecidos para otros productos.

11. Las negociaciones en el pilar del **acceso al mercado** han sido uno de los principales focos de atención de todos los países, tanto importadores como exportadores de productos agrícolas. Aunque el interés inicial de las negociaciones estuvo en determinar la medida en que las diferentes categorías de países deberían reducir, en general, los aranceles, el punto muerto actual tiene más que ver con las modalidades relacionadas con las excepciones a estas reducciones y con los mecanismos para protegerse de los posibles efectos negativos de la reducción de aranceles.

12. Las modalidades más recientes responden a un marco general para la reducción que prevé un recorte medio mínimo en los aranceles consolidados finales para los países desarrollados de un 54 %, que debe aplicarse durante cinco años. La tasa de reducción para el rango superior, a saber, los productos con aranceles consolidados superiores al 75 %, sería del 70 %, mientras que las tasas de reducción del segundo al cuarto rango serían, respectivamente, del 64 %, 57 % y 50 %. Para los países en desarrollo, la rebaja media general sería del 36 % en su valor máximo, usando la norma de la rebaja de dos tercios en relación con la acordada para los países desarrollados. Las rebajas de aranceles para las economías pequeñas y vulnerables serían inferiores, mientras que a los países menos adelantados (PMA) no se les exigiría aplicar reducciones.

13. No obstante, tanto los países desarrollados como en desarrollo tratan de obtener exenciones de los recortes totales previstos en este marco. A este respecto, las negociaciones han resultado especialmente difíciles en tres componentes de las modalidades, a saber, productos sensibles, productos especiales y el mecanismo de salvaguardia especial (MSE).

14. Diversos miembros de la OMC han demandado durante años la designación de algunos productos como productos sensibles con el fin de abordar preocupaciones no comerciales, como por ejemplo la conservación del medio ambiente. Pese a que todos los miembros pueden recurrir a esta exención, la disposición relativa a los productos sensibles ha ofrecido un atractivo particular para algunos países de la OCDE con consolidaciones arancelarias elevadas sobre una cantidad relativamente pequeña de productos que se consideran sensibles a una liberalización considerable de las importaciones. Los miembros habían acordado que estos productos no se someterían a una reducción total de aranceles, pero dicha exención debía compensarse en gran parte mediante la aplicación de una cuota de importación adicional. Había dos cuestiones principales pendientes de resolución. Una era el número de productos sensibles, que en la última propuesta llegaba hasta el

4 % de las líneas arancelarias, bastante por debajo de las posiciones iniciales del [1-8] %¹. La segunda cuestión era el tamaño de la cuota adicional, que en la que la última propuesta era “no inferior al 4 % del consumo interno”, con determinados ajustes en función de los actuales aranceles consolidados y la medida en que la rebaja arancelaria para un producto sensible difiere de las tasas de reducción generales.

15. En la primera mitad de 2008, un grupo de miembros de la OMC realizó una importante labor técnica para establecer un método que determinase la cuota adicional en el nivel de la línea arancelaria. Existía un gran recelo acerca del nivel real de acceso a los mercados para productos sensibles que esta metodología conseguiría ante el nivel que se generaría por la reducción arancelaria global. Las normas relativas a los productos sensibles están consideradas como un elemento importante y controvertido del acceso a los mercados, dado que esta flexibilidad podría extenderse a muchos productos agrícolas importantes para los que existen barreras al comercio considerables, como por ejemplo los productos lácteos y el azúcar.

16. Los productos especiales, una disposición que también permite aplicar menos de la reducción total prevista en virtud del marco, pero para la que no se exigiría una cuota de importación adicional, y que sólo pueden utilizar los países en desarrollo, se ha convertido en una cuestión controvertida dado que los negociadores consideran las razones en que se justifica este instrumento, y su posible aplicación, de una forma muy distinta. Los defensores consideran la disposición como un instrumento de desarrollo fundamental para garantizar la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y la seguridad de los medios de subsistencia, al permitir un nivel continuado de protección de la producción interna que no resultaría competitiva con las importaciones, pero de la cual depende un importante número de familias pobres y que desempeña un papel fundamental para garantizar que los procesos de transformación y desarrollo estructurales resulten beneficiosos en cuanto a la mejora de la condición de la seguridad alimentaria a nivel nacional y de los hogares, así como al fortalecimiento de las oportunidades de los medios de subsistencia. Por otra parte, muchos países miembros, tanto desarrollados como en desarrollo con intereses en las exportaciones, sostienen que la disposición sobre los productos especiales podría bloquear una parte importante de sus exportaciones y que los principales parámetros debían reflejar esta circunstancia.

17. En concreto, las tres cuestiones de controversia sobre este tema son: i) el número total de líneas arancelarias que pueden designarse como productos especiales; ii) el número de líneas arancelarias de productos especiales que no requieren una reducción del arancel; iii) la tasa de reducción arancelaria para el resto de los productos especiales. La posición original del Grupo de negociadores del G33 sostenía que por lo menos el 20 % de las líneas arancelarias se autodesignasen como productos especiales, y que, de este porcentaje, la mitad quedase exento de reducciones arancelarias, a una cuarta parte se le aplicase una rebaja del 5 % y a la cuarta parte restante una reducción del 10 %.

18. Durante la reunión ministerial reducida de julio de 2008, se presentaron de forma sucesiva diversas propuestas conciliatorias. En una propuesta por parte del Director General de la OMC, el número total de productos especiales se estableció en el 12 % de las líneas arancelarias, de las cuales un 5 % no tendría reducción arancelaria, aunque la reducción media general para todos los productos especiales tendría que ser del 11 %. El G33 se opuso a esta propuesta porque implicaba una reducción arancelaria media del 19 % para el restante 7 % de las líneas arancelarias, lo que se consideraba un porcentaje demasiado elevado. A su vez, el G33 propuso un 15 % de líneas arancelarias para el conjunto de productos especiales, de las cuales el 5 % de las líneas no tendrían rebaja arancelaria mientras que la reducción media global sería del 9 % para el resto de los productos especiales. Las modalidades de diciembre de 2008 llevaron adelante la propuesta citada anteriormente del Director General de la OMC, aunque con una nota a pie de

¹ Esto indica que no se ha alcanzado un acuerdo sobre una cantidad específica en este intervalo. En otras partes del proyecto de modalidades también aparecen intervalos similares.

página en la que se establecía que algunos países en desarrollo miembros de la organización han expresado reservas en relación con las cifras especificadas en ese párrafo.

19. El tercer elemento que conlleva dificultades en el acceso a los mercados ha sido el MSE. En virtud de esta disposición, se permitiría a los usuarios del MSE elevar la tasa consolidada antes mencionada en caso de un aumento repentino de las importaciones y la bajada del precio de importación. La razón que lo justifica es evitar posibles efectos perjudiciales para la producción interna. El MSE suscitó el mayor interés en la reunión ministerial reducida de julio de 2008, con el fracaso de las negociaciones en este punto del programa. Además, el MSE constituye también un tema que ha seguido generando muchas propuestas conciliatorias. Existen profundas diferencias en las opiniones acerca de los tres componentes que forman el MSE: i) el nivel umbral para activar el MSE basado en el volumen; ii) nivel de reparación; iii) la frecuencia con la que puede utilizarse.

20. En el primer punto, las posiciones han oscilado entre un umbral del 40 % (donde el MSE se activaría solamente en el momento en que las importaciones superen en un 40 % un punto de referencia establecido para las importaciones) hasta un umbral del 10-15 %. Los defensores del umbral del 40 % sostenían que por debajo de ese nivel, el acceso a los mercados quedaría gravemente afectado. Los que apoyaban un umbral del 10 al 15 % insistían en el hecho de que la agricultura basada en los pequeños productores es sumamente vulnerable a las crisis, para las que los productores carecen de instrumentos alternativos para mitigar el riesgo, y que, en consecuencia, únicamente un umbral bajo podría salvaguardar estos sistemas agrícolas y las oportunidades conexas de medios de subsistencia de los aumentos repentinos de las importaciones.

21. En cuanto al nivel de reparación, la diferencia fundamental en las posturas se situaban en torno a la cuestión de si los derechos totales (la base más los derechos del MSE) debían superar el nivel de los aranceles consolidados anteriores a Doha. Una parte sostenía que la superación de este nivel anularía el contenido de las negociaciones anteriores sobre el acceso a los mercados. La otra parte afirmaba que el MSE es una salvaguardia, y que como otras salvaguardias de la OMC (incluida la Salvaguardia Especial para la Agricultura de la Ronda de Uruguay), el nivel de reparación debía quedar vinculado con el problema concreto y que, por consiguiente, la cuestión acerca de la superación del arancel consolidado no constituía una consideración pertinente.

22. Se están negociando compromisos sobre la medida en que los derechos totales antes mencionados podrían superar el arancel consolidado anterior a Doha. Una propuesta es permitir a los países superar ese límite en un margen relativamente pequeño, pero limitar estos casos a muchos menos productos. La última postura adoptada refleja el recelo ante el hecho de que los países activen automáticamente el MSE siempre que se cumplan las condiciones de activación. La otra parte ha sostenido que no existe ningún precedente de ese tipo (con otras salvaguardias actuales) y que no resulta práctico o viable recurrir al MSE de esa forma. Las dificultades en las negociaciones también se han visto agravadas por las propuestas de verificación doble, es decir, que únicamente se active el volumen del MSE cuando existan pruebas de que los precios del mercado interno están cayendo. El G33 y otros miembros han sostenido que la exigencia de la doble verificación va más allá del concepto del MSE acordado originalmente y que no debía imponerse puesto que reduciría de forma considerable la eficacia del instrumento.

23. Una cuarta cuestión relativa a la fórmula de reducción arancelaria se refiere al tratamiento de los productos tropicales, en particular aquéllos con preferencias de larga data. En el marco de la Ronda de Doha, se alcanzó un compromiso para abordar de forma eficaz la plena aplicación de la liberalización del comercio de productos tropicales y de diversificación². Al mismo tiempo, existe también un compromiso para afrontar la cuestión de las preferencias de larga data, muchas de las cuales también se han ampliado a los productos tropicales, generando un posible conflicto

² Para consultar los detalles, véase *Trade Barriers Faced by Developing Countries' Exporters of Tropical and Diversification Products*, ICTSD-FAO Information Note 5, marzo de 2008.

en relación con el grado de reducción de los aranceles. Las negociaciones han centrado su interés en la elaboración de listas para estas dos categorías de productos, con la intención de evitar solapamientos. Aunque en el documento de modalidades de julio de 2008 se refleja divergencia, se ha producido entretanto un avance importante, en particular respecto del acuerdo entre la UE, productores del Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) y exportadores de América Latina de banano en relación con la prolongada polémica relativa al acceso preferencial para los exportadores ACP a los mercados de la UE.

III. Asistencia técnica de la FAO

24. La FAO ha continuado prestando asistencia técnica a sus Estados Miembros en el área de las negociaciones comerciales multilaterales sobre la agricultura, así como en la pesca y las actividades forestales. El objetivo general de este programa ha sido ayudar a los Estados Miembros, especialmente a países en desarrollo y países en transición, para su participación activa y eficaz en las negociaciones. La FAO también presta asistencia técnica en ámbitos de desarrollo más amplios relacionados con el comercio, como por ejemplo la aplicación de los acuerdos actuales, los aspectos sanitarios y fitosanitarios del comercio y el análisis de políticas así como la creación de capacidad en el ámbito del comercio.

25. Los análisis de la FAO de las cuestiones sometidas a negociación y el apoyo a los Estados Miembros responden a necesidades específicas conforme a las novedades producidas en las negociaciones agrícolas de la OMC, prestando especial atención a proporcionar información para el debate constructivo sobre cuestiones en las que ha sido difícil llegar a acuerdo. La ayuda a Estados Miembros, en las negociaciones en curso de la Ronda de Doha en particular y en cuestiones comerciales en general, se prestó de las siguientes maneras:

- *Notas técnicas y resúmenes informativos sobre las cuestiones planteadas en las negociaciones.* En respuesta a las peticiones de los Miembros de la FAO, incluyendo las formuladas por los negociadores comerciales en Ginebra, la FAO continuó preparando análisis sobre varias cuestiones planteadas en las negociaciones. Algunas aportaciones recientes han abarcado cuestiones tratadas en las negociaciones tales como los productos especiales, el mecanismo de salvaguardia especial, los productos sensibles, la progresividad arancelaria, los productos tropicales y de diversificación, la erosión de las preferencias, cuestiones centradas en productos básicos, así como las normas de la OMC en el contexto de la crisis alimentaria.
- *Talleres regionales de aclaración.* Estos talleres se celebran de forma ocasional en diferentes regiones, en función de la necesidad y la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios. Entre otros temas, estas reuniones someten a debate los análisis de las cuestiones tratadas en las negociaciones de la OMC.
- *Presentaciones en Ginebra.* Los expertos de la FAO en políticas comerciales sigue visitando Ginebra para realizar presentaciones sobre cuestiones tratadas en las negociaciones y que han sido objeto de estudio por parte de la Secretaría. Los seminarios se organizan a menudo juntamente con organismos con sede en Ginebra y se orientan a negociadores comerciales.
- *Asistencia técnica a Estados Miembros.* En respuesta a las demandas de Estados Miembros, la FAO presta asistencia técnica a los responsables de la formulación de políticas y negociadores, así como a organizaciones de la sociedad civil en los países. En algunos casos, estas actividades se ejecutan a través de proyectos específicos mientras que en otros mediante presentaciones en seminarios y talleres de formación nacionales.
- *Consulta de expertos.* Estas consultas, que se celebran periódicamente para abordar diversos temas, cuentan con la participación de expertos para analizar cuestiones específicas sobre las que los resultados analíticos difieren, con miras a mejorar la base de evidencia analítica de la que se valen las partes en las negociaciones.