

3. Situación de las políticas de comercio agrícola

Los productos agrícolas han sido objeto de comercio durante milenios, porque las personas han tratado siempre de obtener fuentes de alimentos más estables y diversificadas. A su vez, los gobiernos han intervenido en los sistemas de producción y distribución agrícolas casi desde el comienzo de la historia. De hecho, una de las primeras tareas emprendidas por los gobiernos de sociedades tan diferentes como los imperios romano e inca fue asegurar suministros alimentarios suficientes (Woolf, 2003; Crow, 1992).

Para perseguir los objetivos de sus políticas alimentarias y agrícolas, los gobiernos han recurrido a diversos instrumentos normativos, desde los impuestos al comercio y los contingentes de producción hasta el monopolio de las importaciones y la prohibición de las exportaciones. Aunque sus objetivos e instrumentos han variado con el tiempo, en función, entre otras cosas, del nivel de desarrollo económico y de la importancia de la agricultura en sus economías y sociedades, los gobiernos de todo el mundo siguen considerando que la alimentación y la agricultura son esferas fundamentales para las cuales es necesario establecer políticas.

Muy a menudo, los gobiernos tratan de alcanzar objetivos contrapuestos. Por ejemplo, los intentos de sostener los ingresos agrícolas a través del sostenimiento de los precios de mercado o de obstáculos a la importación pueden redundar en perjuicio de los objetivos nacionales de seguridad alimentaria, al dar lugar a un aumento de los precios de los alimentos para los consumidores pobres. Las fórmulas de transacción entre estos objetivos contrapuestos suelen establecerse a nivel nacional, en la medida en que los diferentes sectores de la sociedad tratan de hacer valer sus intereses dentro del sistema político.

Del mismo modo, a nivel internacional las intervenciones normativas de un país pueden ser incompatibles con las de otro,

como sucede cuando los intentos de ayudar a los productores nacionales perjudican a los productores de otros países. La comunidad internacional reconoce desde hace tiempo que los aranceles y subvenciones aplicados a los productos industriales en un país pueden ir en detrimento de los intereses de otro país, pero sólo recientemente se ha reconocido y abordado ese mismo problema en la agricultura.

En este capítulo se examina brevemente la evolución de las políticas de comercio agrícola desde mediados del siglo XX, haciendo hincapié en los logros del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay de la OMC y en el programa de reformas aún pendiente que se está debatiendo en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales. Se analizan cuestiones relativas a la medición de la ayuda y protección agrícolas y se presentan datos y estimaciones detallados sobre los actuales niveles de subvención y protección que se aplican a la agricultura en las distintas partes del mundo.

Evolución de las políticas de comercio agrícola

Políticas agrícolas en pugna

Antes de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Agricultura en 1995, el sector agrícola había sido excluido de las disciplinas del sistema multilateral de comercio. Como resultado de ello, no existía ningún mecanismo institucional para mantener un equilibrio entre los intereses de los diferentes países. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), precursor de la OMC, había entrado en vigor en 1947 para regular el comercio internacional. El GATT prohibía la utilización de obstáculos cuantitativos a la importación y la mayoría de las subvenciones a los productos manufacturados nacionales y de exportación, y las sucesivas rondas de negociaciones

redujeron los aranceles de importación de los productos manufacturados hasta niveles muy bajos.

Sin embargo, el GATT establecía excepciones específicas para los productos agrícolas, y los debates sobre las políticas agrícolas se mantuvieron en gran medida fuera del marco del GATT. En el curso del tiempo, las políticas de comercio agrícola evolucionaron de una forma radicalmente diferente de las aplicadas a los productos manufacturados, y surgieron una multitud de subvenciones y obstáculos no arancelarios a los productos nacionales y de exportación, entre ellos gravámenes variables, precios mínimos de importación, limitaciones voluntarias de las exportaciones y contingentes cuantitativos de importación.

Estas políticas se convirtieron de manera progresiva en una fuente de fricción. Por ejemplo, muchos países desarrollados utilizaron las subvenciones nacionales a la agricultura para garantizar a los agricultores unos ingresos «adecuados». Las subvenciones a la producción como los precios mínimos de sostenimiento tendieron a estimular la producción, que aumentó hasta superar con mucho la capacidad del mercado interno, generando excedentes que eran comprados y almacenados por los gobiernos. Algunos gobiernos utilizaron entonces las subvenciones a la exportación para vender los excedentes resultantes en los mercados mundiales. Los Estados Unidos y la UE, en particular, comprobaron que sus políticas agrícolas en pugna eran cada vez más costosas y difíciles de mantener.

Países en desarrollo en crisis

Desde el decenio de 1950 hasta el de 1970, el modelo de desarrollo dominante llevó consigo una estrategia de «sustitución de las importaciones» para promover una rápida industrialización. Con arreglo a esta estrategia, el sector agrícola estaba sometido a fuertes impuestos para apoyar el desarrollo industrial, centrado básicamente en las ciudades. Eran frecuentes los impuestos explícitos a las exportaciones de productos agrícolas, pero estaban aún más generalizados los impuestos implícitos en forma de tipos de cambio sobrevalorados, altos aranceles de importación de los productos industriales y subvenciones a la producción industrial.

La tendencia a privilegiar las zonas urbanas encarnadas en estos impuestos explícitos e implícitos colocaba sistemáticamente en desventaja al sector agrícola y las zonas rurales (Schiff y Valdés, 1997). Muchos gobiernos intentaron corregir la tendencia desfavorable a la agricultura interviniendo en la producción agrícola y en los mercados de insumos mediante la adopción de medidas basadas en los precios, el establecimiento de monopolios de Estado obligatorios y la prestación de servicios básicos al sector (por ejemplo, crédito, insumos esenciales, información técnica y comercial e infraestructura de comercialización y distribución). Estas intervenciones fueron a menudo necesarias para superar las deficiencias generalizadas del mercado, pero en ocasiones crearon nuevas distorsiones y rigideces que dificultaron el desarrollo del sector (FAO, 2005a).

Algunos de los países más pobres adoptaron también medidas comerciales que perjudicaron a los países vecinos. Por ejemplo, en los países en desarrollo se recurrió a menudo a los contingentes de importación para facilitar la estabilización de los precios internos, pero estas medidas transfirieron a los mercados mundiales la carga de equilibrar la oferta y la demanda internas, haciendo que los precios para los agricultores y consumidores de otros países fueran más inestables.

Aunque gracias a estas políticas muchos países en desarrollo disfrutaron de períodos de crecimiento relativamente rápido a nivel macroeconómico, a finales del decenio de 1970 y principios del decenio de 1980 los déficit públicos y por cuenta corriente insostenibles, la hiperinflación, los problemas de la deuda externa y las crisis de divisas indicaron la necesidad de una reforma de las políticas. Alentados y ayudados por el FMI y el Banco Mundial, muchos países emprendieron programas de reajuste estructural.

A nivel macroeconómico, la principal estrategia de reforma de las políticas entrañaba la reducción de los aranceles de importación, la desreglamentación de los mercados, la privatización y la estabilización fiscal a través de reajustes de la paridad monetaria e importantes reducciones presupuestarias. En el caso de la agricultura, el objetivo primordial era conseguir

que el sector estuviera más orientado al mercado. Con frecuencia las reducciones presupuestarias afectaron al crédito y los insumos subvencionados y a las inversiones en investigación e infraestructura.

Las reformas implicaron por lo general la sustitución de la mayoría de las restricciones cuantitativas de las importaciones por aranceles; la reducción tanto de la cuantía como de la dispersión de los aranceles; la supresión de los impuestos, contingentes y licencias de exportación; la reducción o eliminación del comercio de Estado; la supresión de los controles de los precios internos y la gradual supresión de los programas de compras públicas (FAO, 2005a).

Disciplinas multilaterales aplicadas a la agricultura: la Ronda Uruguay

En este contexto de «desorden», los países signatarios del GATT iniciaron en 1986 la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales. El objetivo de las negociaciones sobre la agricultura era:

establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado ... mediante ... normas y disciplinas del GATT reforzadas y de un funcionamiento más eficaz ... como resultado de las cuales se corrijan y prevengan las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales. (GATT, 1994, pág. 41)

Con el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, que entró en vigor en 1995, se estableció por primera vez un conjunto claro de normas para regular el comercio agrícola. Aunque la Ronda Uruguay ha sido objeto de fuertes críticas por no haber conseguido reducir de manera significativa la ayuda y la protección a la agricultura, hay que reconocerle el mérito de haber establecido un marco para la reducción progresiva de las medidas de protección del sector agrícola que distorsionan el comercio. En esta sección se exponen brevemente las consecuencias del Acuerdo de la Ronda Uruguay y el programa pendiente que se está negociando en la Ronda de Doha.

El Acuerdo sobre la Agricultura estableció disciplinas relativas a la política agrícola que pueden clasificarse en tres categorías principales: ayuda interna, competencia de las exportaciones y acceso a los mercados (véase el Recuadro 2 e *infra*). Estas tres categorías se establecieron de común

acuerdo porque están relacionadas entre sí y se refuerzan mutuamente.

La Ronda de Doha para el Desarrollo: Acuerdo Marco

El Acuerdo sobre la Agricultura incluía el compromiso de una ulterior liberalización progresiva del sector. En noviembre de 2001 se inició en Doha una nueva ronda de negociaciones, denominada la «Ronda de Doha para el Desarrollo», que recibió el mandato de conceder la máxima prioridad a las necesidades de los países en desarrollo. El 31 de julio de 2004, los 147 gobiernos miembros de la OMC aprobaron un Acuerdo Marco (OMC, 2004b) y otros acuerdos encaminados a impulsar y concluir con éxito la Ronda de Doha para el desarrollo de negociaciones comerciales. En el Anexo A de ese documento se especifica el marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura.

El Acuerdo Marco dice lo siguiente:

La agricultura tiene una importancia crucial para el desarrollo económico de los países en desarrollo Miembros, y éstos deben poder aplicar políticas agrícolas que apoyen sus objetivos de desarrollo, sus estrategias de reducción de la pobreza y su seguridad alimentaria y contribuyan a solventar sus preocupaciones en materia de medios de subsistencia. (Párrafo 2)

Además:

Dadas las necesidades de los países en desarrollo en materia de desarrollo rural, seguridad alimentaria y/o seguridad de los medios de subsistencia, el trato especial y diferenciado de esos países será parte integrante de todos los elementos de la negociación... (Párrafo 39)

El documento se refiere al trato especial y diferenciado en las esferas de la ayuda interna, la competencia de las exportaciones y el acceso a los mercados en beneficio de los países en desarrollo. También contiene el compromiso de identificar los «productos sensibles» y los «productos especiales» que tendrán derecho a recibir un trato más flexible y de establecer un «mecanismo de salvaguardia especial» para los países en desarrollo.

El Acuerdo Marco concede cierta flexibilidad a los países desarrollados, pero reafirma el compromiso de éstos con la reforma. Refiriéndose a la Declaración

RECUADRO 2

Principales disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay

Ayuda interna

- **Reducción de la ayuda interna.** Los compromisos de reducción de la ayuda a la agricultura se expresaron en términos de una medida global de la ayuda total (MGA total), que era la suma de los gastos en medidas de ayuda no exentas aplicadas a todos los productos y políticas. El Acuerdo prescribía una reducción del 20 por ciento de la MGA total en cinco años (del 13,3 por ciento en diez años para los países en desarrollo; para los países menos adelantados no se exigía reducción). Los compromisos de reducción se aplicaban a la MGA total y no a productos o políticas específicos.
- **Políticas exentas.** Las políticas que no tuvieran efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o los tuvieran en grado mínimo, quedaban exentas de los compromisos de reducción (y podían incluso ser ampliadas) y excluidas de la MGA. Estas políticas, conocidas como medidas del «compartimento verde» no debían entrañar el sostenimiento de los precios al productor y debían aplicarse por medio de programas financiados con fondos públicos que no implicasen transferencias de los consumidores. La lista de políticas específicas exentas era muy larga e incluía los servicios generales, las existencias con fines

de seguridad alimentaria, la ayuda alimentaria interna y determinados pagos directos a los productores. Además, las denominadas medidas del «compartimento azul» establecían una exención referida a los pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción, siempre que se cumplieran ciertas condiciones.

- **Exención de minimis.** Esta disposición permitía que toda ayuda a un determinado producto quedase excluida de la MGA y del compromiso de reducción correspondiente siempre que no excediera del 5 por ciento del valor de la producción total del producto en cuestión o del 5 por ciento del valor de la producción agrícola total en el caso de la ayuda no referida a productos específicos. Para los países en desarrollo, el tope del nivel de *minimis* era del 10 por ciento.

Competencia de las exportaciones

- **Subvenciones a la exportación.** El Acuerdo indicaba las subvenciones a la exportación que debían ser reducidas: las subvenciones directas, las ventas por los gobiernos de existencias a un precio inferior al precio cobrado en el mercado interno, los pagos a la exportación de comercialización de las exportaciones financiados con ingresos procedentes

Ministerial de Doha, que propugna «reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio», el Acuerdo afirma que «habrá un fuerte elemento de armonización en las reducciones efectuadas por los Miembros desarrollados. Concretamente, los niveles más altos de ayuda interna permitida causante de distorsión del comercio serán objeto de recortes más profundos». Se fijará una fecha límite para la eliminación de las subvenciones a la exportación; como principio rector para las nuevas negociaciones sobre el acceso a los mercados, el Acuerdo indica que «se lograrán reducciones arancelarias globales sustanciales como resultado final de las negociaciones».

Esto beneficia tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo que estén interesados en introducirse en los mercados de exportación. En las esferas del acceso a los mercados y la ayuda interna, se pide una fórmula estratificada que represente un enfoque único para los países miembros desarrollados y en desarrollo y al mismo tiempo se reconocen sus diferencias en cuanto a estructuras arancelarias y niveles de ayuda interna.

En las secciones siguientes se examinan las disciplinas aplicadas actualmente a lo que se conoce como los «tres pilares» del Acuerdo sobre la Agricultura –la ayuda interna, la competencia de las exportaciones y el acceso

de gravámenes obligatorios, los costos subvencionadas y las tarifas especiales de los transportes internos. El volumen de las exportaciones subvencionadas debía reducirse en un 21 por ciento y el gasto en subvenciones a la exportación en un 36 por ciento en cinco años (para los países en desarrollo, en un 14 y un 24 por ciento, respectivamente, en diez años). Las reducciones debían aplicarse a productos específicos. Se prohibía introducir subvenciones a la exportación a los países que no las hubieran utilizado en el período de 1986-90.

Acceso a los mercados

- **Arancelización.** Los obstáculos no arancelarios (contingentes, gravámenes variables, precios mínimos de importación, régimen discrecional de licencias, medidas relativas al comercio de Estado, acuerdos sobre restricciones voluntarias de las exportaciones y medidas similares en frontera) fueron abolidos y convertidos en equivalentes arancelarios, ya fueran específicos o *ad valorem*. Se ofreció a los países la posibilidad de introducir límites máximos para los derechos consolidados en lugar de los equivalentes arancelarios calculados.
- **Reducción arancelaria.** Los aranceles, incluidos los resultantes de la

arancelización, se redujeron en un 36 por ciento como promedio a lo largo de seis años, a partir de 1995, con una reducción mínima del 15 por ciento para cada partida (para los países en desarrollo, las reducciones equivalentes fueron del 24 y el 10 por ciento, respectivamente; los países menos adelantados quedaron exentos de los compromisos de reducción).

- **Acceso mínimo.** Cuando no hubiera importaciones significativas, había que asegurar un acceso mínimo de las importaciones correspondiente al 3 por ciento (aumentado al 5 por ciento) del consumo interno en 1995. Las oportunidades de acceso mínimo a los mercados habían de ser garantizadas mediante contingentes arancelarios (véase el Recuadro 3).
- **Garantía del acceso actual.** El acceso actual (es decir, el volumen de las importaciones en el período 1986-88) había de ser garantizado en el caso de que excediera del nivel de acceso mínimo antes mencionado.
- **Disposiciones de salvaguardia especial.** Estas disposiciones otorgaban derechos adicionales en el caso de aumentos rápidos de las importaciones (definidos por unos niveles de activación específicos) o de precios especialmente bajos (en ambos casos, en comparación con los niveles de 1986).

a los mercados—y se evalúan los progresos realizados hasta ahora en la reducción de la ayuda que distorsiona el comercio y la protección al sector. También se destacan las dificultades con que se enfrentan las negociaciones en curso.

Ayuda interna³

El Acuerdo sobre la Agricultura incluía disciplinas relativas a la ayuda interna, reconociendo la capacidad potencial de esas

políticas para distorsionar la producción y el comercio. Todos los programas de ayuda interna que por definición tienen efectos de distorsión en el comercio o la producción fueron incluidos en la medida global de la ayuda (MGA), y los países acordaron reducir la MGA durante el período de aplicación. Las políticas que por definición «no tienen efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, los tienen en grado mínimo» se clasificaron en la categoría de medidas del «comportamiento verde» y quedaron exentas de los compromisos de reducción.

También se concedieron exenciones para determinados pagos directos realizados

³ El material de esta sección está tomado de FAO (2005b).

en el marco de programas de limitación de la producción y para medidas de ayuda inferiores al nivel de *minimis*. La mayoría de los países en desarrollo declararon sus programas de ayuda interna a la agricultura con arreglo a la categoría de *minimis*, aunque algunos notificaron gastos orientados al desarrollo que estaban expresamente exentos en virtud de las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

Medición de la ayuda interna a la agricultura

Se han elaborado diversos indicadores para medir la ayuda a los productores. Los dos más citados son la MGA de la OMC y la estimación de la ayuda a los productores (EAP) de la OCDE. Aunque los dos adoptan un enfoque bastante similar, existen algunas diferencias metodológicas entre ellos, ya que fueron elaborados con diferentes fines. La MGA es el instrumento básico del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC para un compromiso jurídico de reducir la ayuda interna, mientras que la finalidad del EAP es realizar el seguimiento y evaluación de los progresos en la reforma de las políticas agrarias.

Los componentes principales de la MGA son: *i*) el sostenimiento de los precios del mercado, determinado por la diferencia entre un precio mundial de referencia fijo y el precio interno administrado (que puede no ser el mismo que el precio actual del mercado interno); y *ii*) la cuantía de los gastos presupuestarios destinados a las políticas de ayuda interna que distorsionan el comercio.

La EAP de la OCDE indica las transferencias monetarias anuales a los agricultores derivadas de medidas de política que *i*) mantienen una diferencia entre los precios internos y los precios en la frontera del país (sostenimiento del precio del mercado); y *ii*) otorgan pagos a los agricultores, sobre

la base de criterios tales como la cantidad producida de un producto, la cuantía de los insumos utilizados, el número de animales criados, la superficie cultivada, o la renta o ingresos recibidos por los agricultores.

Al igual que la MGA, la EAP incluye un diferencial de precios así como el monto de los gastos presupuestarios de los gobiernos, pero las distinciones principales son las siguientes:

- En la EAP el sostenimiento de los precios del mercado se mide en la explotación agrícola, utilizando los precios reales al productor y en la frontera para los productos de un determinado año, mientras que en la MGA se calcula mediante la diferencia entre el precio de sostenimiento interno administrado y un precio mundial de referencia fijo en función de un período de base histórico (1986-88).
- La EAP comprende todas las transferencias a los agricultores derivadas de las políticas agrícolas, mientras que la MGA comprende sólo las políticas internas del comportamiento ámbar y excluye las políticas que limitan la producción (comportamiento azul), las políticas que distorsionan el comercio en grado mínimo (comportamiento verde) y un nivel de *minimis* de políticas que distorsionan el comercio.

El resultado es que las tendencias de los dos indicadores son muy diferentes desde 1986-88. Mientras que la MGA ha descendido sensiblemente, la EAP se ha mantenido relativamente estable. En el Cuadro 3 se resume la EAP para todos los países de la OCDE desde 1986-88. Mientras que la EAP se ha reducido como porcentaje del valor de la producción agrícola en los países de la OCDE, en términos monetarios la EAP fue mayor en 2003 que en el período de base. En cambio, la MGA para todos los miembros de la OMC

CUADRO 3

Estimaciones de la ayuda a productores de la OCDE

	1986-88	2001-03	2001	2002	2003 ¹
Todos los países de la OCDE:					
Valor (millones de \$EE.UU.)	241 077	238 310	227 955	229 691	257 285
Porcentaje	37	31	31	31	32

¹ Provisional.

Fuente: OCDE, 2005.

CUADRO 4

Medidas de la ayuda interna

	Medidas de la OCDE		Medidas de la ayuda interna de la OMC ¹						
	EAP (Millones de \$EE.UU.)	EAP menos protección en frontera (Millones de \$EE.UU.)	Exentas			MGA			
			Compartimiento verde (Millones de \$EE.UU.)	Compartimiento azul (Millones de \$EE.UU.)	De minimis	Tope (Millones de \$EE.UU.)	Notificada (Millones de \$EE.UU.)	Porcentaje del tope	(Porcentaje financiado por los consumidores)
UE	115 470	75 333	21 261	21 114	18,6	74 102	51 084	68,9	95,0
Estados Unidos	54 433	21 597	30 591 ²	–	29,1	19 899	16 862	84,7	35,1
Japón	53 991	49 070	23 664	817	91,7	36 461	6 588	18,1	82,1
República de Corea	18 308	17 555	4591	–	68,7	1 578	1 306	82,8	100,5
México	4 166	2 666	575	–	–	3 614	500	13,8	91,0
Canadá	3 709	2 094	1 177	–	114	3 016	632	21,0	46,8

¹ Datos más recientes disponibles.

² Los Estados Unidos incluyen en el compartimento verde otros 33 050 millones de dólares EE.UU. correspondientes a ayuda alimentaria interna.

Fuente: FAO, 2005b, basado en de Gorter, 2004, con datos tomados de la OCDE y de las notificaciones de los países a la OMC.

se ha reducido de más de 160 000 millones de dólares a unos 60 000 millones (FAO, 2005b) en el mismo período.

En el Cuadro 4 se comparan las cifras correspondientes a la EAP de 2003 para determinados miembros de la OMC con sus niveles de ayuda interna medidos de conformidad con el Acuerdo sobre la Agricultura. En la primera columna se indica la EAP, mientras que en la segunda se resta el componente de la EAP proporcionado por la protección en frontera, con lo que se consigue una medición más aproximada de la ayuda interna a la agricultura. Las medidas de la OMC se dividen en categorías de MGA exentas (compartimientos verde y azul y *de minimis*) y no exentas. En el marco de la MGA, el tope representa la cuantía máxima de la ayuda que el país está autorizado a conceder con arreglo a sus compromisos de MGA. Las cifras notificadas representan el monto real de los gastos en MGA sobre los que se ha informado a la OMC. Los gastos notificados en MGA fueron inferiores a los topes permitidos para todos los países incluidos en el cuadro. Las dos últimas columnas del cuadro muestran la MGA notificada como porcentaje del tope y la parte de la MGA financiada por los consumidores a través de los precios del mercado, y no a través de transferencias de los contribuyentes.

La mayor parte de los gastos en MGA corresponde a la UE, el Japón y los Estados Unidos, aunque varios otros países de la OCDE notificaron niveles de MGA

relativamente altos. La mayoría de los países de la OCDE pudieron cumplir sus compromisos de reducción de la MGA formulando de nuevo sus políticas con el fin de satisfacer las condiciones para poder acogerse a las exenciones de los compartimentos verde o azul. Además, al no referirse los compromisos de la MGA a productos específicos, algunos países los cumplen redistribuyendo los gastos entre productos dentro de la MGA (Tangermann, 1998). De este modo, aunque existe un acuerdo general en que los países que habían asumido compromisos de MGA cumplen las prescripciones del Acuerdo sobre la Agricultura, y algunas políticas han sido modificadas para que tengan menos efectos de distorsión del comercio, el nivel general de la ayuda a la agricultura en esos países (medida por criterios económicos, y no por los criterios negociados que se prevén en el Acuerdo) ha disminuido poco, si es que lo ha hecho.

Un programa pendiente sobre la ayuda interna

Una crítica importante a las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura relativas a la ayuda interna es que no tratan de manera equilibrada a los países desarrollados y en desarrollo. Dado que no declararon su ayuda interna en el marco de la MGA, la mayoría de los países en desarrollo se ven obligados a proporcionar ayuda únicamente con arreglo a las disposiciones de *de minimis* o a otras políticas exentas. Se argumenta que los países en desarrollo carecen de capacidad

administrativa o presupuestaria para aplicar la mayoría de las políticas del comportamiento verde, por ejemplo, y por consiguiente se les debería permitir la utilización de políticas como el sostenimiento de los precios internos que entrarían en la categoría de la MGA.

El hecho de que la mayoría de los países en desarrollo estén proporcionando actualmente mucha menos ayuda de la permitida por las disposiciones de *minimis*, que para esos países es del 10 por ciento por producto y del 10 por ciento del valor total de la producción agrícola, resta valor a esta crítica. Mayor preocupación suscita la continuidad de los altos niveles de ayuda y protección en algunos países desarrollados y la cuestión de si se debería permitir a los países en desarrollo conceder una protección compensatoria a sus agricultores. Este asunto se estudia más detenidamente en la sección sobre el acceso a los mercados.

Una crítica más fundamental del Acuerdo sobre la Agricultura se refiere al grado en que los diferentes tipos de medidas de ayuda interna están realmente desconectados de la producción y el comercio. Los datos disponibles sobre el grado en que las medidas de ayuda interna exentas (tal como las define la OMC) distorsionan la producción y el comercio son limitados porque esas medidas han estado vigentes durante un período relativamente breve: desde las reformas de la Política Agrícola Común (PAC) de 1992 en la UE y desde la Ley Agraria de 1996 en los Estados Unidos. La OCDE ha realizado estudios de simulación para predecir los efectos de distorsión de la producción de pagos alternativos de ayuda interna en relación con la cuantía equivalente del sostenimiento directo de los precios del mercado (Anton, 2004). Los resultados indican que los efectos de distorsión de la producción causados por los pagos directos basados en la superficie plantada con un único cultivo sólo equivalen al 36 por ciento de los causados por el sostenimiento de los precios del mercado. Si los pagos directos se desconectan aún más (es decir, se realizan en función de la superficie total plantada, independientemente del cultivo) su grado de distorsión se reduce a menos del 20 por ciento de la causada por el sostenimiento de los precios del mercado.

La ayuda desconectada a la agricultura puede influir en las decisiones relativas a la

producción a través de diversos mecanismos, aparte de los efectos de las subvenciones anteriormente descritos. Los pagos directos influyen en el modo en que los agricultores perciben el riesgo al cambiar su situación económica y proporcionarles una forma de seguro. También pueden influir en las decisiones de los agricultores de continuar cultivando o retirarse del sector. Otros factores relacionados con la formulación de las políticas, el costo del cumplimiento y de la aplicación, la magnitud del programa y las combinaciones de políticas pueden influir también en las decisiones relativas a la producción.

Varios estudios han intentado medir la importancia de estos «efectos no relacionados con los precios». Aunque su alcance es parcial, la mayoría de los estudios están de acuerdo en que estos efectos pueden ser más importantes que los relacionados con las subvenciones a que se refiere Anton (2004). Las investigaciones de la OCDE (2004) indican que los pagos por superficie referidos a productos específicos sirven para reducir el riesgo asociado con la producción, y que la incorporación de este efecto de seguro aumenta el grado de distorsión de la producción que llevan esos pagos hasta el 45 por ciento de la distorsión causada por un nivel equivalente de sostenimiento de los precios del mercado. Young y Westcott (2000) sostienen que los planes de seguro de cosechas que no se refieren a productos específicos proporcionan de manera implícita diferentes subvenciones a los distintos productos en función de sus rendimientos netos relativos, y que los productos que presentan un mayor riesgo reciben una subvención implícita más alta.

La repercusión de los pagos desconectados en la cuantía y la calidad de los recursos destinados a la producción agrícola es objeto de amplios debates. Dependiendo de los detalles de la formulación del programa, los pagos desconectados pueden aumentar los rendimientos netos globales de la agricultura y/o modificar la distribución de los rendimientos netos en favor de las explotaciones agrícolas más pequeñas y marginales. De este modo se tendería a mantener más tierras (incluidas más tierras marginales) en régimen de producción. Los pagos desconectados pueden afectar

pues a las decisiones de los productores de dejar de cultivar e influir en si sus tierras y otros recursos se retiran de la producción o simplemente se transfieren a otros productores o productos. Los datos indican que en los países de la OCDE está disminuyendo el número de agricultores, pero no el volumen de los recursos destinados a la producción agrícola.

Teniendo en cuenta las limitaciones de la MGA para medir los niveles reales de ayuda a la agricultura y las dificultades conceptuales y empíricas para evaluar la repercusión de los pagos desconectados en la producción y el comercio, existe una considerable incertidumbre en cuanto a los posibles efectos de las nuevas disciplinas relativas a la ayuda interna que se están negociando actualmente en la Ronda de Doha. La FAO ha destacado en otro lugar (FAO, 2005b) la necesidad de que se aborden las siguientes cuestiones:

- Es necesario examinar y aclarar de manera efectiva los criterios para la clasificación de las políticas exentas de la reducción, especialmente las que se consideran desconectadas.
- Hay que establecer mecanismos que permitan la redistribución de la ayuda entre las diferentes categorías o compartimentos de manera que se facilite la reorientación hacia una ayuda con un efecto menor de distorsión del comercio pero se impida la exención de políticas que sí distorsionan el comercio.
- Se deberían examinar las deficiencias en el modo en que se mide actualmente en la OMC la ayuda interna para garantizar la eficacia de las nuevas disciplinas.

Competencia de las exportaciones⁴

El segundo de los tres pilares del Acuerdo sobre la Agricultura se refiere a la competencia de las exportaciones. Aunque el GATT original de 1947 prohibía la utilización de subvenciones a la exportación en la mayoría de los sectores, los productos primarios, incluidos los productos agrícolas, quedaban exceptuados. Las subvenciones

a la exportación estaban prohibidas en el sector manufacturero porque permitían que los productos fueran vendidos a un precio inferior al costo de producción en el país de origen, práctica conocida como «dumping» que, según se había acordado, constituía un acto de competencia desleal. El Acuerdo sobre la Agricultura trató de corregir esta omisión estableciendo disciplinas relativas a las subvenciones a la exportación y a otras formas de competencia de las exportaciones.

De conformidad con el Acuerdo, las subvenciones a la exportación habían de ser notificadas a la OMC y quedaba prohibido establecer nuevas medidas de este tipo. Además, los desembolsos presupuestarios en subvenciones a la exportación y el volumen de las exportaciones subvencionadas quedaban sujetos a un tope y se prescribían reducciones durante el período de aplicación. El Acuerdo sobre la Agricultura exigía también a los miembros negociar las disciplinas relativas a la utilización de garantías de crédito a la exportación y los envíos de ayuda alimentaria que pudieran utilizarse para eludir las disciplinas en materia de subvenciones directas.

El Acuerdo Marco de la OMC exige la elaboración de modalidades que garanticen al mismo tiempo la eliminación de todas las formas de subvenciones a la exportación y disciplinas relativas a todas las medidas de exportación que tengan efectos equivalentes. Aunque son pocos los que se oponen a actuar con arreglo a estos criterios en las negociaciones, no es fácil determinar en qué consisten los «efectos equivalentes». Se corre el peligro de que se apliquen disciplinas demasiado estrictas a algunos instrumentos de política que tienen pocas repercusiones en las condiciones del mercado mundial en comparación con sus posibles ventajas.

Las negociaciones en curso se centran en tres componentes generales de la competencia de las exportaciones: *i)* las políticas de ayuda directa a un producto exportado, como las subvenciones a la exportación y los créditos a la exportación concedidos con ayuda oficial; *ii)* las intervenciones en ayuda de las empresas comerciales del Estado; y *iii)* la ayuda alimentaria, principalmente el componente de ésta utilizado para facilitar la colocación de la producción excedentaria de un país.

⁴ El material de esta sección está tomado de FAO (2005c).

Incidencia de las subvenciones directas a la exportación

De los 21 miembros de la OMC que tienen derecho a utilizar las subvenciones a la exportación de conformidad con el Acuerdo sobre la Agricultura, actualmente son nueve los que las usan⁵. Entre esos países o grupos de países destaca la UE, que representó el 90 por ciento del valor de las subvenciones a la exportación notificadas a la OMC durante el período 1995-2001. Le siguen Suiza, con el 5,3 por ciento del total, y los Estados Unidos y Noruega, con el 1,4 por ciento cada uno. La utilización de subvenciones a la exportación ha disminuido apreciablemente en el último decenio, pasando de unos 7 500 millones de dólares en 1995 a menos de 3 000 millones en 2001. Las reducciones observadas en la UE se produjeron no sólo como resultado del cumplimiento de los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura (dado que la UE no ha alcanzado su tope para la mayoría de los productos), sino como consecuencia de reformas paralelas de las políticas internas que han reducido para muchos productos la necesidad de utilizar subvenciones a la exportación en forma tan extendida. Sin embargo, como muestra claramente la Figura 13, algunas exportaciones de la UE dependen mucho más que otras de las subvenciones. Cabe señalar también que la proporción de las exportaciones de azúcar de la UE que se beneficia de subvenciones es objeto de controversia.

Equivalencia e incidencia de las subvenciones indirectas a la exportación

La equivalencia entre las subvenciones indirectas a la exportación y las subvenciones directas a la exportación suele examinarse en función de los efectos que una determinada política o actividad tiene en las transacciones y corrientes comerciales, o de los gastos brutos destinados a esa política o actividad. Otros criterios para analizar los efectos de las subvenciones indirectas en el mercado

son el alcance de la reducción de los costos (es decir, la reducción de los costos para un comprador extranjero en comparación con un comprador nacional del mismo producto) y, en relación con esto, la transferencia presupuestaria que supone la colocación del producto.

Créditos a la exportación

La OCDE (2000a) ha intentado determinar la equivalencia, en términos de subvención, de los créditos a la exportación por países. En su estudio, el crédito a la exportación se define como «una medida de ayuda concedida por un gobierno en forma de garantía, seguro, financiación, refinanciación o tipo de interés, que permite a un comprador extranjero de bienes y/o servicios exportados aplazar los pagos durante un período».

Es sumamente difícil obtener información sobre la frecuencia del uso de los créditos a la exportación, dado que actualmente los países no están obligados a notificar tales gastos a la OMC y que las condiciones en que se conceden los créditos a la exportación se consideran de carácter confidencial. La mayoría de los análisis y opiniones se basan en la información presentada por la OCDE y en datos relativos únicamente al período comprendido entre 1995 y 1998.

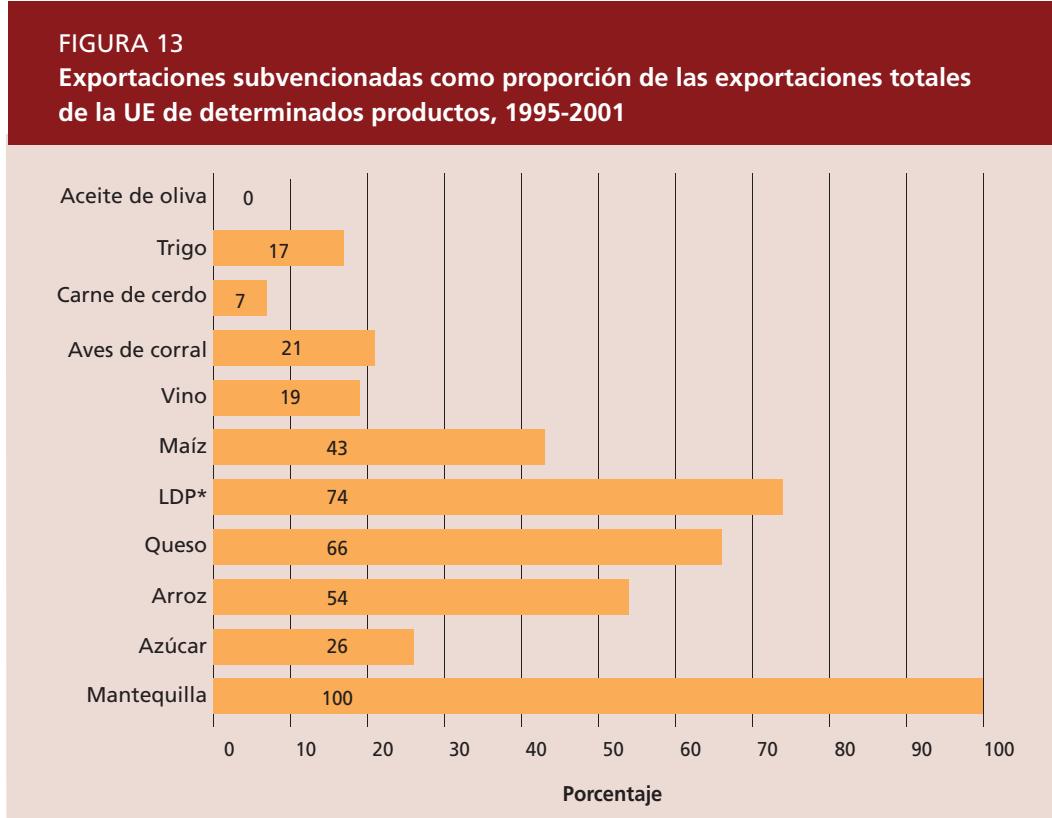
En total, los créditos a la exportación pasaron de 5 500 millones de dólares en 1995 a 7 900 millones en 1998. La mayor parte de los créditos a la exportación y el 95 por ciento de los créditos a largo plazo fueron utilizados por los Estados Unidos. En la UE, que fue el otro usuario importante, el importe de los créditos a la exportación fue sensiblemente menor que el de las subvenciones a la exportación.

Las estimaciones de la OCDE relativas al equivalente en subvenciones de los créditos a la exportación concedidos por los distintos países tienen en cuenta algunos factores relacionados con las condiciones de amortización (tipo de interés, plazo de reembolso, etc.). Para tres países de la OCDE (Australia, el Canadá y los Estados Unidos), los elementos de subvención de las operaciones de crédito a la exportación fueron mayores que sus gastos en concepto de subvenciones a la exportación. La OCDE observó que los créditos a la exportación concedidos por los Estados Unidos en 1998, tenían un equivalente en subvenciones por

⁵ La Unión Europea (incluidos Chipre, Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa); los Estados Unidos; Israel; México; Noruega; la República Bolivariana de Venezuela; Rumanía; Suiza y Turquía. Las notificaciones suelen llegar con un retraso de algunos años; los datos más recientes para algunos de los países mencionados corresponden a 1998.

FIGURA 13

Exportaciones subvencionadas como proporción de las exportaciones totales de la UE de determinados productos, 1995-2001



* Productos de leche desnatada en polvo.

Fuente: Jales, 2004.

unidad mayor que el de los otros países, principalmente en virtud de sus plazos de reembolso más largos. Aun así, el equivalente en subvenciones indica que los importadores pagaron por término medio un 6,6 por ciento menos por las transacciones facilitadas mediante los créditos a la exportación de los Estados Unidos que lo que habrían pagado sin el acceso a dicha ayuda. Estas cifras son corroboradas por las estimaciones de la Oficina General de Intervención de Cuentas de los Estados Unidos (alrededor de 9,9 por ciento).

Dado el componente relativamente pequeño de subvención a la exportación de estos créditos a la exportación, que se centra fundamentalmente en el elemento «precio» del crédito (es decir, en qué medida abaratan las exportaciones en comparación con otras opciones comerciales que no se benefician de créditos), tal vez la cuestión más pertinente sea la relativa a la medida en que el régimen de exportaciones es sensible al uso de créditos. Una cuestión fundamental que hay que seguir investigando es si la eliminación de los créditos relacionados con acuerdos comerciales a largo plazo hará

que el país que antes los otorgaba deje de suministrar los productos. Ello dependerá de la elasticidad de la sustitución por el país importador de las importaciones procedentes de diferentes países, dado que cuanto mayor sea la elasticidad, mayor será el margen de sustitución.

Empresas comerciales del Estado

Como en el caso de los créditos a la exportación (y a diferencia de las subvenciones a la exportación) no hay consenso en los debates sobre las ventajas y los costos relativos de la existencia de las empresas comerciales del Estado. Por un lado, esas entidades han sido criticadas por el uso que han hecho de su condición de monopolio para influir en las condiciones del mercado y en las corrientes comerciales, y por la falta de transparencia en relación con sus actividades. Por ejemplo, pueden recibir subvenciones de los gobiernos para facilitar sus operaciones por debajo del costo. Otros, por el contrario, sostienen que las empresas comerciales del Estado constituyen una respuesta ventajosa a unos mercados mundiales imperfectos de productos básicos.

Actividades como el establecimiento de precios comunes y la garantía contra pérdidas, que pueden producir efectos semejantes a los de las subvenciones a la exportación, también pueden ser beneficiosas para reducir los riesgos con que se enfrentan los agricultores y comerciantes (Young, 2004a). Además, sus grandes dimensiones (en términos de volumen de sus transacciones) les permiten competir con las grandes empresas multinacionales, cuyo ejercicio del poder de mercado también ha sido objeto de crítica.

A la hora de determinar la conveniencia de eliminar algunas actividades de las empresas comerciales del Estado y de someterlas a disciplinas, así como el modo de hacerlo, es importante tener en cuenta estas ventajas relativas y tratar de comprender mejor si, en definitiva, las actividades de esas empresas son perjudiciales (y, por lo tanto, deberían ser restringidas) o beneficiosas (en cuyo caso caso, habría que reflexionar bien antes de restringir algunas de sus actividades).

La OCDE (2000b, 2000c) ha realizado un amplio examen de la existencia y las actividades de empresas comerciales del Estado en sus países miembros. Entre los ejemplos relativos a países en desarrollo, cabe mencionar la COFCO en China, que comercializa cereales, aceites y productos alimenticios, y el Bulog en Indonesia, aunque se considera que este último tiene un poder de mercado limitado. Desde un punto de vista político, se reconoce la importancia de un número relativamente pequeño de empresas comerciales del Estado que justifican los argumentos en favor de disciplinas más estrictas. Entre ellas figuran la Junta Australiana del Trigo y la Junta Canadiense del Trigo, que en conjunto representan el 40 por ciento del mercado mundial de trigo; la Corporación de Créditos para Productos Básicos de los Estados Unidos; y Fonterra, en Nueva Zelanda⁶, que representa el 30 por ciento de las exportaciones totales de productos lácteos (Young, 2004a).

Desde un punto de vista empírico, hay pocos elementos para afirmar que la

existencia de empresas comerciales del Estado cause una distorsión importante en el mercado. Sumner y Boltuck (2001) y Carter y Smith (2001) no encontraron indicios de poder de mercado en el caso de la Junta Canadiense del Trigo, ni de que su actividad perjudicara a los exportadores de los Estados Unidos. De hecho, no existen estudios ampliamente aceptados que indiquen que las actuales empresas comerciales del Estado distorsionan los mercados de manera apreciable. Subsiste, sin embargo, la preocupación de que estas empresas pudieran aumentar sus actividades, lo que también aumentaría su capacidad potencial para crear distorsiones en el mercado si no se las sometiera a disciplinas simultáneamente a los demás componentes de la competencia de las exportaciones.

Se puede recurrir a un análisis teórico para hacerse una idea de los posibles efectos de distorsión en una serie de situaciones, e identificar las características de las empresas comerciales del Estado que pueden distorsionar el mercado en mayor medida que otras. McCorriston y McLaren (2004) trataron de definir la equivalencia en subvenciones como «la subvención a la exportación que se pagaría a ... las empresas privadas para reproducir la misma cantidad de exportaciones que se realizan en el entorno de una determinada empresa comercial del Estado». En su opinión, un equivalente en subvenciones definido de esta manera puede ser positivo o negativo. Entre los factores que determinan la repercusión de una empresa comercial del Estado cabe citar *i)* en qué medida sería competitivo el mercado si no existiera esa empresa, y *ii)* la configuración y actividades reales de la empresa comercial del Estado: no necesariamente los efectos de una tendrían la misma magnitud y orientación en cuanto a distorsión del comercio que los de otra.

En términos de equivalencia, hay indicios (tanto empíricos como teóricos) de que un aumento del volumen de las exportaciones será siempre mayor si se utilizan subvenciones directas a la exportación que si se concede la misma cantidad de ayuda mediante la asistencia financiera a una empresa comercial del Estado. En relación con las perspectivas derivadas del marco teórico propuesto por McCorriston

⁶ La antigua empresa comercial del Estado Junta de Productos Lácteos de Nueva Zelanda es en la actualidad una cooperativa de agricultores llamada Fonterra.

y MacLaren (2005), cabe formular algunas observaciones:

- *Competitividad del mercado.* Hay una preocupación muy generalizada con respecto a los exportadores privados, dado que el comercio internacional de muchos productos agrícolas está concentrado en manos de unas pocas empresas multinacionales privadas con capacidad para ejercer un considerable poder de mercado. Se aduce que los mercados internacionales distan mucho de ser perfectamente competitivos y que los exportadores privados compiten con las empresas comerciales del Estado en un mercado oligopolístico. Scopolla (2004) sostiene, sin embargo, que la posibilidad de que tanto las empresas multinacionales como las empresas comerciales del Estado ejerzan poder de mercado, por ejemplo en los mercados internacionales de cereales, es algo discutible. Los análisis efectuados por Caves y Pugel (1982), Carter, Loyns y Berwald (1998) y Carter y Smith (2001) dan a entender que ello no es posible. Otros, en cambio (por ejemplo, Fulton, Larue y Veeman, 1999; McCorriston y MacLaren, 2002 y Hamilton y Stiegert, 2002), sostienen que en mercados oligopolísticos ambos tipos de empresas pueden ejercer un poder de mercado e influir en los precios internacionales.
- *Derechos exclusivos o propiedad.* En teoría, la cuestión que se plantea en relación con la competitividad de las empresas comerciales del Estado no se refiere al hecho de que sean de propiedad pública o privada, sino al tipo de derechos que tienen para comprar y distribuir productos. Los derechos exclusivos de las empresas comerciales del Estado exportadoras pueden ejercerse tanto en el mercado interno como en el mercado de exportación, y aplicarse tanto a las ventas como a las compras. Estos derechos difieren de una empresa a otra. Por ejemplo, la Junta Canadiense del Trigo tiene derechos exclusivos en el mercado interno y en el de exportación, mientras que otras empresas comerciales del Estado sólo los tienen en el mercado interno. Las empresas comerciales del Estado y las empresas privadas también pueden

diferir en su función objetiva, ya que las primeras suelen tener un mandato social, por ejemplo reducir los precios de consumo de los alimentos o estabilizar los precios al productor, más amplio que el de las empresas privadas, que tienen un interés mayor en aumentar los ingresos de las partes interesadas. Algunos autores sostienen que esto puede determinar repercusiones comerciales muy diferentes (por ejemplo, Dixit y Josling, 1997; McCorriston y MacLaren, 2002; Carter, Loyns y Berwald, 1998; y Carter y Smith, 2001).

Ayuda alimentaria

Las disciplinas relativas a los mecanismos por los que se compra y distribuye la ayuda alimentaria son objeto de negociaciones sobre todo por el temor a que aumente su uso como mecanismo de colocación de excedentes en el caso de que los países vean más limitado su acceso a otros mecanismos de ayuda a las exportaciones. Ahora bien, siendo por definición la ayuda alimentaria también una cuestión humanitaria, suscita mucha preocupación la posibilidad de que, al someterla a disciplinas de manera indiscriminada, al tiempo que se reduce el margen para utilizar las formas de ayuda alimentaria con mayor potencial de distorsión, se influya también negativamente en sus aspectos beneficiosos.

La ayuda alimentaria se distribuye de distintas maneras que pueden desplazar a las importaciones comerciales en diferentes grados. La ayuda alimentaria puede clasificarse en «ayuda de urgencia» y «ayuda no de urgencia», con diversas subdivisiones dentro de esta última categoría. La opinión de que no debería haber restricciones a la ayuda alimentaria de urgencia cuenta con un amplio apoyo dado que cualquier desplazamiento del comercio o cualquier distorsión del mercado internacional que resultara de ella sería probablemente mínimo. La ayuda alimentaria de urgencia representa entre el 60 y el 70 por ciento del total de la ayuda alimentaria distribuida.

En el caso de la ayuda alimentaria no de urgencia, hay discrepancias en cuanto a los efectos de los diferentes mecanismos tanto de compra como de distribución. La ayuda alimentaria no de urgencia puede dividirse en ayuda alimentaria selectiva, que se entrega

a los destinatarios en forma de alimentos (por ejemplo, los alimentos por trabajo o los programas de almuerzos escolares) y ayuda alimentaria monetizada, que se vende en mercados locales, utilizándose el dinero en efectivo obtenido de su venta para financiar proyectos de desarrollo.

Para medir la repercusión de la ayuda alimentaria en los mercados se utiliza el concepto de adicionalidad. Se dice que la ayuda alimentaria es adicional cuando se concede a personas que de otro modo no habrían consumido la cantidad equivalente de alimentos, debido a su imposibilidad de acceder a éstos por otros medios.

Lógicamente, la ayuda alimentaria de urgencia debería estar lo más cerca posible de ser totalmente adicional en el consumo, ya que por definición los destinatarios se encuentran en una situación que no les permite tener acceso a otras fuentes de alimentos. La ayuda alimentaria totalmente adicional no tendría efectos de distorsión ni en la producción ni en el comercio.

Aunque hay pocas estimaciones empíricas de la adicionalidad de la ayuda alimentaria monetizada, es probable que sea menor que en el caso de la ayuda alimentaria selectiva y dependerá de cómo se distribuya. Teniendo esto en cuenta, es necesario examinar las ventajas para los destinatarios, por ejemplo de proyectos de desarrollo agrícola financiados mediante la monetización de la ayuda alimentaria (Young, 2004b).

Es probable que la adicionalidad dependa de las circunstancias. En situaciones de conflicto, la capacidad de importar puede estar limitada ulteriormente y cabría suponer que la ayuda alimentaria fuera más adicional. En esas circunstancias, también es posible que las tasas de inflación sean altas y que los asalariados no puedan trabajar, factores ambos que contribuyen a reducir la capacidad de los individuos para tener acceso a otras fuentes de alimentos (Young, 2004b). La adicionalidad puede depender también de la formulación y ejecución de los programas. La utilización de los fondos generados, y el hecho de que estos fondos promuevan la demanda o la oferta (es decir, que se utilicen para aumentar el consumo directo o para financiar proyectos agrícolas que promuevan la oferta), contribuirá a determinar el alcance de la adicionalidad.

El progreso en la competencia de las exportaciones

La cuestión de la competencia de las exportaciones ocupa un lugar central en la actual ronda de negociaciones comerciales. Se prevé que las subvenciones directas a la exportación serán eliminadas progresivamente con el tiempo, junto con el elemento de subvención de otros programas de exportación. Además, determinadas prácticas han sido impugnadas a través del proceso de solución de diferencias de la OMC, con lo que ha aumentado la presión ejercida sobre los Estados Unidos y la UE para que lleven a cabo reformas sustanciales en ese ámbito.

En la OMC los acuerdos se han elaborado por lo general sobre la base de normas sencillas, y no de los resultados de modelos complejos. Aunque la medición de la equivalencia es teóricamente posible, en la práctica es probable que exija un análisis complejo para determinar los efectos relativos de los diversos componentes de la competencia de las exportaciones. Para progresar en las negociaciones sobre la competencia de las exportaciones, será necesario elaborar normas sencillas que impongan disciplinas a las actividades que distorsionan el comercio sin eliminar las ventajas que ofrecen al reducir las imperfecciones del mercado, por ejemplo en los mercados de capital, ni los beneficios humanitarios y de desarrollo que conllevan.

Un método general para elaborar dichas normas consistiría en agrupar las actividades de acuerdo con su probabilidad de influir en las corrientes comerciales y no sobre la base de su equivalencia en precio, aun cuando en teoría esto pudiera determinarse, porque ello requeriría un conjunto de normas y criterios más complejo.

Los efectos de una combinación de medidas podrían ser más importantes que los de cada una de ellas por separado. Por lo tanto, la elaboración de un conjunto viable dependería de la medida en que fueran reemplazables las prácticas. En el caso extremo de que fueran perfectamente reemplazables, sería necesario someter todas ellas a disciplinas. La experiencia demuestra, sin embargo, que esto no sucede necesariamente, y que aunque pudiera darse cierta reinstrumentación, es probable que no sea apropiado imponer disciplinas estrictas.

Al estudiar la posibilidad de elaborar nuevas normas sobre competencia de las exportaciones, también será importante tener en cuenta la forma de las notificaciones a la OMC. Se tendrán que adoptar decisiones sobre qué prácticas deberían incluirse en las obligaciones de notificación. Una vez que se haya decidido esto, será también necesario determinar la información necesaria para comprender cómo funcionan esas políticas. Para garantizar la viabilidad y el cumplimiento de las disciplinas, las notificaciones tendrían que presentarse también más puntualmente que hasta ahora.

Acceso a los mercados

Las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura relativas al acceso a los mercados son sumamente complejas debido a la gran variedad de obstáculos impuestos a la agricultura antes de las negociaciones y a la función crítica que desempeña el acceso a los mercados en la imposición de disciplinas a otras formas de ayuda a la agricultura.

Muchas políticas agrícolas y subvenciones a la exportación nacionales no pueden funcionar sin restricciones al acceso a los mercados. Si un país está abierto a las importaciones, existe un límite natural al grado de ayuda que puede conceder a sus propios agricultores, porque los agricultores de otros países aumentarán rápidamente sus exportaciones para recibir una parte de la ayuda. Los Estados Unidos pasaron por esta experiencia en los primeros años de su Acuerdo de Libre Comercio con el Canadá, cuando sus intentos de elevar los precios internos de la cebada mediante la utilización de subvenciones a la exportación tropezaron con un rápido aumento de las importaciones de este cereal procedentes del Canadá (Haley, 1995).

Antes de la Ronda Uruguay se aplicaban a los productos agrícolas una gran variedad de aranceles y obstáculos no arancelarios, como los contingentes de importación y los gravámenes variables. La eliminación de los obstáculos no arancelarios fue un objetivo especial de las negociaciones de la Ronda Uruguay, porque esos obstáculos tienden a distorsionar mucho más los mercados y son menos transparentes que los aranceles equivalentes. A diferencia de los aranceles,

los obstáculos no arancelarios dificultan la transmisión de las señales de los precios entre el mercado mundial y los mercados internos. Esto impide el reajuste de la oferta y la demanda internas en respuesta a la situación del mercado mundial y hace que la carga de la estabilización de los mercados internos recaiga en los mercados mundiales (es decir, en los países que no utilizan tales medidas). Los aranceles, por el contrario, permiten que las señales de los precios se transmitan más fácilmente al mercado mundial y a los mercados internos, reduciendo así la distorsión de los precios mundiales.

En el curso de las negociaciones, se utilizaron diversos mecanismos para convertir los obstáculos no arancelarios en aranceles y reducir los aranceles resultantes. El objetivo declarado era reducir el nivel de protección y el grado de distorsión del comercio creado por ésta. Algunos de los mecanismos específicos empleados y las normas relativas a la reducción de los aranceles limitaron el alcance de la liberalización real del acceso a los mercados. Cabe sostener incluso que algunos de los nuevos mecanismos constituyeron obstáculos no arancelarios. Las principales críticas a las disposiciones de la Ronda Uruguay sobre el acceso a los mercados se refieren a los mecanismos para convertir los obstáculos no arancelarios en aranceles, la fórmula de reducción arancelaria y lo que se percibe como un desequilibrio entre los derechos y obligaciones de los países desarrollados y en desarrollo.

En el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay, los países desarrollados acordaron convertir sus obstáculos no arancelarios en aranceles equivalentes mediante un proceso denominado «arancelización», mientras que a los países en desarrollo se les ofreció la posibilidad de limitarse a sustituir sus obstáculos no arancelarios y sus aranceles no consolidados por aranceles consolidados, mediante un proceso denominado «consolidación al tipo máximo». Los aranceles resultantes se redujeron tomando como base un promedio aritmético no ponderado.

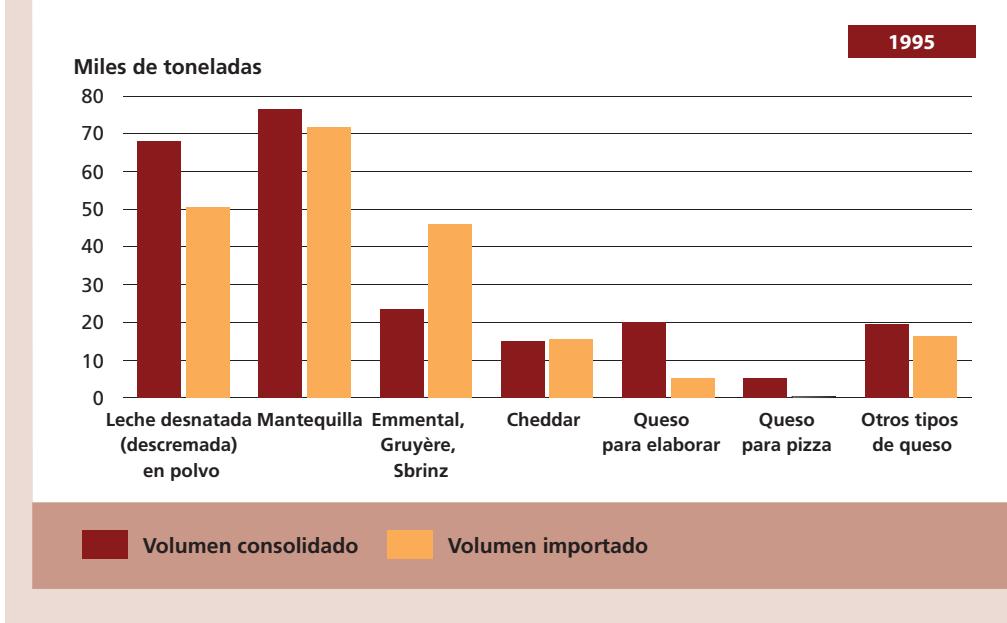
El proceso de arancelización tenía por objeto asegurar que los aranceles establecidos por los países desarrollados no restringieran el comercio en mayor medida que los obstáculos no arancelarios

RECUADRO 3
Régimen de contingentes arancelarios aplicado por la Unión Europea a los productos lácteos

La figura muestra la situación general de los contingentes arancelarios asignados por la UE en 1995 y 2000. En ambos períodos, cerca del 95 por ciento de las importaciones de productos lácteos, en valor, estaba sujeto a contingentes. Hay varias características notables. La primera de ellas es la complejidad del régimen, que entraña contingentes arancelarios distintos para la leche desnatada (descremada) en polvo, la mantequilla y cinco categorías de queso, con diferentes

niveles de contingentes, aranceles dentro del contingente y aranceles fuera del contingente para cada categoría.

La segunda característica es que en 1995 los aranceles dentro del contingente aplicados a algunas categorías de productos eran tan altos que ni siquiera se alcanzaron los niveles de los contingentes de importación (basados en los compromisos de acceso actual o en las importaciones de base de la Ronda Uruguay), lo que dio lugar a una aparente reducción del acceso a los



a los que sustituían. Cuando se recurrió a la arancelización, se exigió a los países que introdujeran contingentes arancelarios para velar por que el acceso efectivo a los mercados no sufriera menoscabo. Los contingentes arancelarios implicaban compromisos con respecto al acceso actual, formulados en términos cuantitativos, al tiempo que se debía garantizar cierta liberación mediante compromisos de acceso mínimo, fijado en el 5 por ciento de los niveles de consumo de 1986-88.

Además, en el caso de los productos básicos arancelizados, los países podían hacer valer su derecho a aumentar los aranceles mediante un mecanismo de

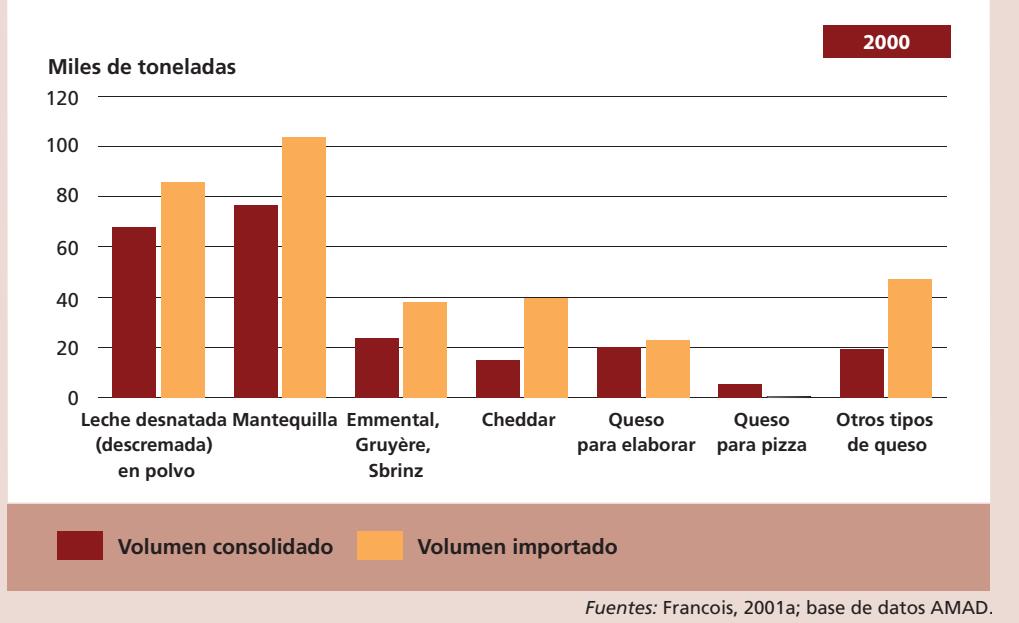
salvaguardia especial cuando un aumento súbito de las importaciones o un descenso repentino de los precios amenazara a sus productores. Treinta y ocho miembros de la OMC contrajeron compromisos en materia de contingentes arancelarios, con un total de 1 379 contingentes, y exigieron privilegios de salvaguardia especial para 6 072 partidas arancelarias. Dentro de este grupo había muy pocos países en desarrollo.

En la práctica, los contingentes arancelarios apenas han contribuido a mejorar el acceso a los mercados. La combinación de compromisos de acceso actual y de acceso a los mercados se ha traducido directamente en compromisos cuantitativos (y, en algunos

mercados desde el período de base de la Ronda Uruguay. A diferencia de 1995, en 2000 se superaron todos los contingentes, salvo el relativo al queso para pizza, con lo que la restricción aplicada a las nuevas importaciones fue el arancel fuera del contingente (y las cantidades dentro del contingente –aproximadamente la mitad de las importaciones– devengaron rentas contingenciales).

Debido a la asignación bilateral de los contingentes, el sistema coloca

en desventaja a los proveedores de terceros países. Por ejemplo, en 1995 el contingente íntegro para la mantequilla fue asignado exclusivamente a Nueva Zelanda, mientras que el contingente para el queso Cheddar fue compartido por Australia, el Canadá y Nueva Zelanda. En 2000, se superaron todos los contingentes, aunque de nuevo se favoreció a esos países al concederles contingentes de importación y por consiguiente acceso preferencial.



Fuentes: Francois, 2001a; base de datos AMAD.

casos, en restricciones cuantitativas) en materia de acceso a los mercados. Por otra parte, muchos países asignaron los contingentes a los proveedores tradicionales y contaron los contingentes de acceso preferencial ya existentes como parte de sus compromisos de acceso mínimo, con el resultado de que no se produjo ningún nuevo aumento del acceso a los mercados.

A diferencia de los aranceles, los contingentes arancelarios generan rentas de mercado que pueden ser captadas por diversos grupos (productores, gobiernos exportadores, gobiernos importadores y comerciantes) en función del mecanismo administrativo y del grado de competencia

del mercado. Se ha estimado que el nuevo acceso creado como consecuencia de los contingentes arancelarios representó menos del 2 por ciento del comercio mundial de los productos en cuestión, y que las tasas de utilización de los contingentes arancelarios han sido sólo de unos dos tercios. Los contingentes arancelarios no han sido puestas tan eficaces como se preveía para asegurar un aumento del acceso a los mercados. Cabe citar como ejemplo del funcionamiento de los contingentes arancelarios la política aplicada en la UE a los productos lácteos, que se describe en el Recuadro 3.

La mayoría de los países en desarrollo y los países menos adelantados optaron por

RECUADRO 4

Los aranceles como recaudación tributaria

Una de las razones por la que las reducciones arancelarias preocupan a muchos países en desarrollo es que pueden tener efectos desfavorables en la recaudación tributaria. En más de 25 países en desarrollo, los ingresos arancelarios pueden exceder del 30 por ciento del total de lo que recauda el gobierno en concepto de impuestos. En los países de altos ingresos, los ingresos arancelarios suelen representar menos del 2 por ciento de la recaudación tributaria total.

La OMC señala dos efectos de la liberalización del comercio en los ingresos. En primer lugar, la liberalización del comercio que sustituye los obstáculos no arancelarios por aranceles (es decir contingentes y prescripciones restrictivas en materia de licencias) puede tener consecuencias positivas para los ingresos. En segundo lugar, cuando la protección del comercio se basa en aranceles, los efectos que las reducciones de los tipos aplicados puedan tener en los ingresos dependerán de la elasticidad-precio de las importaciones. Las simulaciones indican que, en las economías abiertas, la elasticidad-precio tiene que ser mucho mayor que las elasticidades observadas en la práctica para que la liberalización del comercio se autofinancie (Devarajan,

Go y Li, 1999). Estas conclusiones implican que las reducciones arancelarias han de ir acompañadas de una reforma del sistema tributario general para evitar la aparición de déficit fiscales o la reducción del gasto público (Ebrill, Stotsky y Gropp, 1999).

Por otra parte, los datos disponibles hasta ahora sobre los efectos de los principales programas de liberalización del comercio muestran que las consecuencias para los ingresos no son necesariamente significativas. En el caso de Bangladesh, Chile y México, la liberalización del comercio desde mediados del decenio de 1980 llevó consigo reducciones de más de 10 puntos porcentuales en los aranceles aplicados, con lo que la relación entre los derechos y la recaudación tributaria total disminuyó de manera apreciable en Bangladesh, pero sólo ligeramente en Chile y México. En todos estos casos, el crecimiento de las importaciones se aceleró notablemente. Es interesante señalar que si bien la relación entre los derechos de importación y la recaudación tributaria total aumentó en los primeros años de la liberalización del comercio en Chile y México, tal relación disminuyó constantemente a partir de entonces.

Fuente: OMC, 2003.

adoptar máximos arancelarios en sustitución de sus contingentes de importación, en lugar de someterse al proceso de arancelización (declarando a menudo un único arancel consolidado para todos los productos agrícolas). También se permitió a los países en desarrollo reducir sus aranceles consolidados en menor cuantía que los países desarrollados (el 24 por ciento frente al 36 por ciento), y los países menos adelantados quedaron exentos de los compromisos de reducción. El objetivo de estas disposiciones era conceder un trato especial y diferenciado, pero en la práctica dieron lugar a un desequilibrio entre los países desarrollados y en desarrollo del que cabe sostener que ha favorecido

a los primeros. Teniendo en cuenta que no procedieron a la arancelización, la mayoría de los países en desarrollo y los países menos adelantados no crearon contingentes arancelarios y no pudieron reclamar privilegios en materia de salvaguardias especiales. De este modo, los aranceles consolidados son su única forma de protección en la frontera. Al ser los contingentes arancelarios y las salvaguardias especiales más restrictivos del comercio que los aranceles, los países desarrollados han conservado mayor libertad de acción para proteger los productos sensibles.

Muchos países en desarrollo y países menos adelantados han eliminado ya los contingentes de importación y han

reducido sustancialmente los aranceles aplicados a las importaciones en el contexto de los programas de reajuste estructural que emprendieron simultáneamente a las negociaciones de la Ronda Uruguay. Como resultado de ello, cuando en 1995 entró en vigor el Acuerdo sobre la Agricultura, aplicaron unos aranceles que eran mucho más bajos que las consolidaciones arancelarias que habían convenido en virtud del Acuerdo. Esto tuvo dos consecuencias. En primer lugar, el Acuerdo sobre la Agricultura exigió a estos países una reducción relativamente pequeña de los aranceles aplicados. En segundo lugar, esos países habían iniciado ya, en el marco de los programas de reajuste estructural, una liberalización del acceso a los mercados considerablemente mayor que la que se les exigía en virtud del Acuerdo. En el Recuadro 4 se examina la importancia de los ingresos arancelarios para los presupuestos fiscales de muchos países en desarrollo.

Además de los problemas creados por el proceso de arancelización, la fórmula de reducción arancelaria de la Ronda Uruguay limitó el alcance del acceso a los mercados efectivamente conseguido y distorsionó aún más los mercados. Puesto que los compromisos de reducción arancelaria se basaban en un promedio aritmético, los países pudieron reducir estratégicamente los aranceles aplicados a los productos sensibles sujetos a tipos altos en la cuantía mínima (15 y 10 por ciento, respectivamente, para los países desarrollados y en desarrollo) al tiempo que reducían en mayor cuantía los aranceles aplicados a productos menos sensibles para llegar al promedio exigido. El resultado fue que muchos de los aranceles que eran más altos antes de la Ronda Uruguay se redujeron en la cuantía mínima, mientras que los aranceles que ya eran bajos se redujeron más. Con ello se creó poco acceso nuevo a los mercados y se aumentó la dispersión de los tipos arancelarios en muchos países, lo que sin duda aumentó el efecto de distorsión de los aranceles en sus mercados.

La progresividad arancelaria es un tipo especial de dispersión arancelaria que reviste gran importancia para los países en desarrollo. Se origina cuando el nivel de los aranceles aumenta en función del grado de elaboración de un producto. Esto

favorece las importaciones de materias primas y desalienta la elaboración local en el país exportador. Al intentar los países en desarrollo añadir valor a sus productos agrícolas y aprovechar los mayores rendimientos de los productos diferenciados por su valor añadido, la progresividad arancelaria obstaculiza sus esfuerzos. Teniendo en cuenta la mayor elasticidad-ingreso de la demanda de productos elaborados, la progresividad arancelaria puede tener efectos significativos en la producción y comercio de productos elaborados y en el empleo rural.

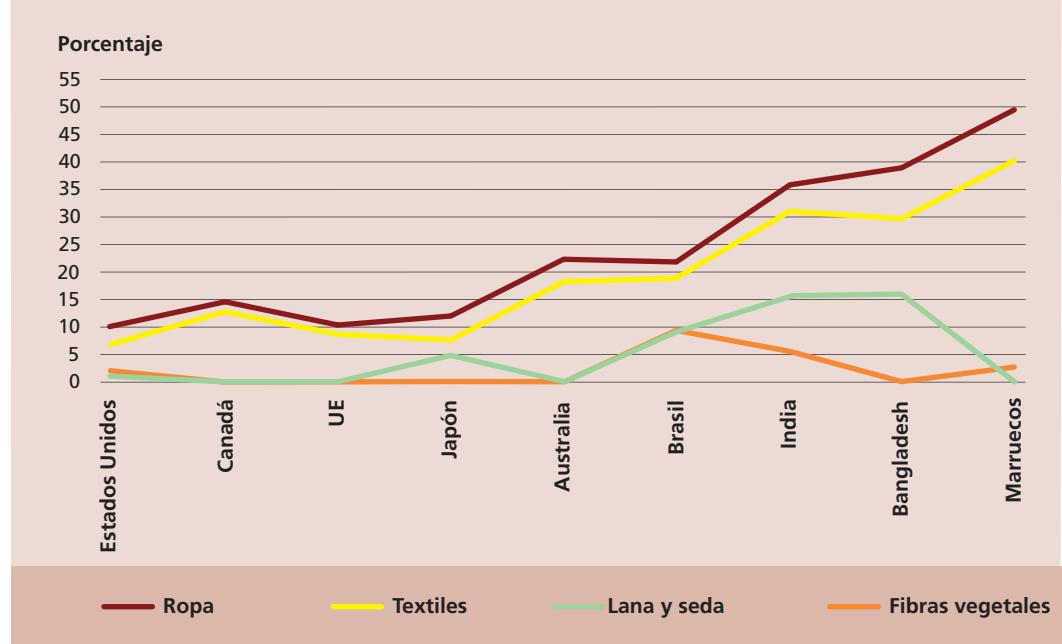
La progresividad arancelaria es especialmente notable en la agricultura, al estar los productos agrícolas elaborados sujetos a unos aranceles considerablemente más altos que los productos agrícolas sin elaborar. La Figura 14 muestra los aranceles de la nación más favorecida (NMF) aplicados a las fibras de origen vegetal y animal (materias primas básicas), los textiles (productos intermedios) y el vestido (producto final obtenido al término del proceso de elaboración). Estos productos son objeto de progresividad arancelaria en los países tanto ricos como pobres. La disparidad relativa es con frecuencia mayor en los países de la OCDE, aunque la disparidad absoluta puede ser también muy alta en los países en desarrollo.

El hecho de que las estructuras arancelarias de los países desarrollados protejan más los productos elaborados que los productos primarios se considera como un obstáculo para el desarrollo industrial y económico de los países en desarrollo (FAO, 2004a). Muchas economías en desarrollo tienden a aplicar también sistemáticamente una progresividad arancelaria y unos aranceles altos en la etapa final del proceso de elaboración. Bangladesh y Marruecos, por ejemplo, han introducido una progresividad arancelaria mucho mayor, en términos absolutos, que la de los países de la OCDE. Los niveles absolutos de la progresividad arancelaria en los países en desarrollo indican que se podrían obtener grandes beneficios si las propias economías en desarrollo eliminaran dicha progresividad (Rae y Josling, 2003).

Medición de la protección agrícola

Teniendo en cuenta la complejidad de los compromisos de acceso a los mercados

FIGURA 14
Progresividad arancelaria respecto de las fibras, los textiles y la ropa



Fuente: Bases de datos Comtrade de las Naciones Unidas y GTAP, versión 6.4.

contraídos en la Ronda Uruguay, su importancia para facilitar la utilización de subvenciones a los productos nacionales de exportación y el destacado papel que desempeñan en las negociaciones de la Ronda de Doha, en esta sección se examina más detalladamente la medición de los obstáculos al acceso a los mercados.

La medición del alcance de la protección agrícola puede parecer sencilla, porque las listas arancelarias suelen proporcionar información más detallada. Sin embargo, no resulta fácil, debido sobre todo a las diferencias entre los tipos consolidados (que es la variable que recogen las listas de concesiones de la OMC) y los tipos aplicados. También surgen complicaciones cuando se pasa del nivel pormenorizado de las listas arancelarias a las cifras más globales de productos que permiten realizar una evaluación general y una comparación con los regímenes de protección de otros países. Este análisis intenta tener en cuenta muchas de estas complejidades.

El Cuadro 5 ofrece un resumen de un conjunto de datos sobre el acceso a los mercados relativos a 65 305 líneas arancelarias al nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado en 104 países durante el

período 2000-02⁷. Incorpora los equivalentes *ad valorem* de aranceles que incluyen un elemento específico. Esto es importante porque, como demuestran Messerlin (2003) y el Banco Mundial (2005a), estos equivalentes *ad valorem* de aranceles específicos son con frecuencia mucho más altos que los propios aranceles *ad valorem*. Como el objetivo fundamental de las actuales negociaciones de la OMC es el aumento del acceso a los mercados, y no la redistribución de las rentas contingentes, se han excluido del análisis los aranceles dentro del contingente aplicados a los contingentes arancelarios.

Promedio aritmético de los aranceles

Las dos primeras columnas del Cuadro 5 muestran el promedio aritmético de los aranceles agrícolas aplicados y consolidados por países y por agrupaciones regionales y económicas. Los promedios de los grupos de países se han calculado ponderando el promedio aritmético de los aranceles de

⁷ Este conjunto de datos fue compilado por Martin y Zhi (2005), a partir de dos fuentes principales: la base de datos UNCTAD/TRAITS y un conjunto de datos elaborados por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (Wainio, Gibson y Whitley, 2001; Wainio y Gibson, 2004).

CUADRO 5**Datos sobre aranceles agrícolas por países, 2000-2002**

Países	Promedio aritmético		Coeficiente de variación		Promedio ponderado		Excedente de consolidación (Porcentaje del tipo consolidado)	Líneas arancelarias		Tipo máximo	
	Aplicado	Consolidado (Porcentaje)	Aplicado	Consolidado (Porcentaje)	Aplicado	Consolidado (Porcentaje)		Nulo consolidado (Número)	Total	Aplicado	Consolidado (Porcentaje)
PAÍSES INDUSTRIALES											
Australia	1,3	3,2	176,9	143,8	2,4	4,9	51	224	724	13	29
Canadá	9,8	14,1	266,3	308,5	11,7	17,1	31,6	267	636	161	620
Unión Europea	19,8	22,5	157,6	167,6	17,4	21,3	18,3	152	604	327	479
Islandia	47,8	114,7	218,4	139,1	24,5	60,9	59,8	115	617	584	963
Japón	24,2	48,4	269,8	281,6	20,9	51,6	59,5	179	613	716	1 646
Nueva Zelanda	1,6	5,9	143,8	122	2,4	8	70	342	685	7	31
Noruega	83,2	168,6	219,2	126,4	36,4	116,4	68,7	126	648	3 424	3 424
Suiza	28,1	51,7	198,2	138,9	21,2	44,2	52	77	572	646	666
Estados Unidos	5	6,1	220	203,3	5	6,6	24,2	170	596	97	100
Todos los países industriales	24,1	47,7	336,3	246,3	14,1	24,9	43,4	1 652	5 695	3 424	3 424
PAÍSES EN DESARROLLO											
Asia oriental y el Pacífico	17	48,6	380	286,4	39,1	59,4	34,2	112	4 466	2 565	7 696
China	15,7	15,8	72	72,8	12,6	12,8	1,6	18	670	65	65
Indonesia	7,5	46,8	261,3	46,4	3,2	54,8	94,2	–	734	150	210
República de Corea	54,7	64,9	228,2	197,4	103,7	112,9	8,1	11	563	800	887
Malaysia	11,8	35,6	998,3	950,8	29,2	86,6	66,3	79	594	2 565	7 696
Myanmar	8,6	103,1	91,9	90,8	10,5	141,3	92,6	4	631	40	550
Papua Nueva Guinea	17,6	43,3	103,4	49,2	8,1	34,6	76,6	–	607	75	100
Filipinas	9,3	34,7	114	32,9	8,3	29,9	72,2	–	667	58	80
Europa y Asia central	13,9	29,1	127,1	140,7	15,8	51,1	69,1	412	6 429	336	336
Albania	9,4	9,4	58,5	58,5	9,5	9,5	0	73	671	20	20
Armenia	7,1	14,8	64,8	8,8	6,6	15	56	3	671	10	15
Bulgaria	18	35,8	81,7	75,7	20,6	33,5	38,5	34	577	74	98
Croacia	8,3	9,4	80,7	95,7	9,3	10,5	11,4	104	605	25	44
Estonia	11,5	17,6	133,9	80,7	7,6	13,4	43,3	115	671	59	59
Kirguistán	8,4	12,4	51,2	38,7	8,6	11,7	26,5	8	657	18	25
Letonia	11,3	34,8	115	53,7	9,9	23,7	58,2	14	667	50	55
Lituania	9,1	15,4	153,8	92,2	9	13,1	31,3	55	666	87	100
Rumanía	24,1	99,1	94,2	83,5	32	141,5	77,4	1	671	248	333
Tailandia	34,8	43	94,8	81,4	15,3	51,4	70,2	5	573	336	336
América Latina y el Caribe	13,4	59,2	92,2	64,1	18,4	51,8	64,5	55	18 726	254	257
Argentina	12,1	32,3	41,3	23,2	13,7	31,1	55,9	2	734	22	35
Belice	16,7	101	99,4	3,9	12,9	100,8	87,2	–	606	110	110
Bolivia	10	40	8	1	9,9	40	75,3	–	734	17	40
Brasil	12,2	35,5	42,6	28,2	11,5	42,5	72,9	14	734	44	55
Chile	7,9	25,7	3,8	7,8	8	26,3	69,6	–	734	9	32
Colombia	14,8	91,6	35,1	36,6	14,6	112,3	87	–	734	20	227
Costa Rica	11,8	42,1	120,3	56,1	10,8	33,5	67,8	–	734	99	233
Cuba	9,8	36,9	77,6	28,5	10	31,1	67,8	31	671	30	40
Dominica	19,2	112,8	125,5	19,2	22,3	125,4	82,2	–	649	140	150
República Dominicana	15,7	40	61,1	0	12,5	40	68,8	–	641	38	40
Ecuador	14,6	25,3	36,3	36,8	14,3	26,7	46,4	–	551	20	72
El Salvador	10,8	42	83,3	46,7	12,5	43,6	71,3	–	734	40	164

CUADRO 5 (continuación)

Países	Promedio aritmético		Coeficiente de variación		Promedio ponderado		Excedente de consolidación (Porcentaje del tipo consolidado)	Líneas arancelarias		Tipo máximo	
	Aplicado	Consolidado	Aplicado	Consolidado	Aplicado	Consolidado		Nulo consolidado	Total	Aplicado	Consolidado
	(Porcentaje)		(Porcentaje)		(Porcentaje)			(Número)		(Porcentaje)	
Granada	16	101,2	90	33,2	15	82,7	81,9	5	602	40	200
Guatemala	9,9	49,8	74,7	79,9	10,9	63,8	82,9	—	733	33	257
Guyana	17,6	100	96,6	0	18	100	82	—	605	100	100
Honduras	10,2	32,2	72,5	21,7	10,6	28,2	62,4	—	734	55	60
Jamaica	15,5	100	109	0	16,4	100	83,6	—	648	75	100
México	20,9	41,1	123,4	71,8	28,2	51,8	45,6	1	599	254	254
Nicaragua	8,1	40,4	87,7	6,9	11,1	41,9	73,5	—	606	53	60
Panamá	12,8	27,4	103,1	51,8	11,7	22,2	47,3	2	626	144	144
Paraguay	11,6	35	39,7	0	16,2	35	53,7	—	649	31	35
Perú	17,2	30,9	38,4	17,8	16,5	40,1	58,9	—	577	30	68
Saint Kitts y Nevis	14	108,8	111,4	26,7	18,1	98,1	81,5	—	602	130	250
Santa Lucía	14,2	114,4	104,2	23,1	15,5	116,7	86,7	—	605	45	250
San Vicente	15,4	114,8	93,5	23	15,9	115	86,2	—	602	40	250
Suriname	11,4	19,9	65,8	3,5	13,2	19,9	33,7	—	343	20	20
Trinidad y Tabago	14,5	100,2	109,7	3,3	13,9	100	86,1	—	604	70	156
Uruguay	12,3	33,9	39,8	21,2	13,9	33,1	58	—	671	30	55
Venezuela, República Bolivariana de	14,8	55,5	35,1	60,9	16,2	74,2	78,2	—	664	20	135
Cercano Oriente y África del Norte	31	61	124,1	297,4	22,4	50	55,2	6	4 039	600	3 000
Djibouti	20,5	47,5	56,6	85,9	18,5	54,1	65,8	—	647	40	450
Egipto	21,8	96	122,5	448,3	6,3	23,6	73,3	—	661	600	3 000
Jordania	20,1	23,9	123,9	129,3	13,8	18,4	25	6	667	180	200
Marruecos	41	54,6	100,2	91,6	27	81,9	67	—	734	289	289
Omán	11	28,3	208,2	161,5	39,9	66,1	39,6	—	663	100	200
Túnez	70	115,9	75,6	35	46,9	75,2	37,6	—	667	200	200
Asia meridional	23	100,9	60,1	66,5	22,3	132,4	83,2	10	3 129	150	300
Bangladesh	23,5	187,8	57,4	22,7	14,3	160,2	91,1	—	635	38	200
India	35,3	114,8	52,7	47,3	28,4	147,2	80,7	10	621	150	300
Maldivas	18,4	48,5	40,8	139,4	16,9	66,4	74,5	—	624	50	300
Pakistán	18,4	100,1	44,6	10,1	12,6	109	88,4	—	648	30	150
Sri Lanka	19,2	50	53,1	0	16,2	50	67,6	—	601	50	50
África subsahariana	17,5	74,6	75	53,6	16,2	73,5	78	78	17 117	133	200
Angola	9,4	52,8	87,2	17,8	13	49,3	73,6	—	668	35	55
Benín	13,9	61,4	48,2	19,7	14,9	54,8	72,8	—	671	20	100
Burkina Faso	13,9	98,1	48,2	12,7	14	81,4	82,8	—	671	20	100
Burundi	31,6	95,4	42,7	20,4	29,3	84,4	65,3	15	623	40	100
Camerún	22,1	80	43,4	0	18,4	80	77	—	631	30	80
República Centroafricana	22,1	30	43	0	23,7	30	21	—	667	30	30
Chad	22,1	80	43,4	0	25,6	80	68	—	631	30	80
Congo	22,1	30	43,4	0	23,5	30	21,7	—	631	30	30
Côte d'Ivoire	10,9	14,9	41,3	34,9	9,7	14,7	34	1	671	20	64
Gabón	22,1	60	43	0	22,2	60	63	—	667	30	60
Guinea-Bissau	13,8	40	48,6	0	17,4	40	56,5	—	626	20	40
Kenya	20,3	100	55,7	0	25	100	75	—	625	100	100
Madagascar	5,8	30	84,5	0	3,8	30	87,3	—	671	20	30
Malawi	15,1	121,5	60,9	13,3	14,1	118,6	88,1	—	635	25	125
Malí	13,9	59,2	48,2	11,8	13,5	54,2	75,1	—	671	20	75

CUADRO 5 (conclusión)

Países	Promedio aritmético		Coeficiente de variación		Promedio ponderado		Excedente de consolidación (Porcentaje del tipo consolidado)	Líneas arancelarias		Tipo máximo	
	Aplicado	Consolidado	Aplicado	Consolidado	Aplicado	Consolidado		Nulo consolidado (Número)	Total	Aplicado	Consolidado
	(Porcentaje)	(Porcentaje)	(Porcentaje)	(Porcentaje)	(Porcentaje)	(Porcentaje)		(Número)	(Porcentaje)	(Porcentaje)	(Porcentaje)
Mauritania	12,6	37,7	60,3	44,6	8	43,9	81,8	—	671	20	75
Mauricio	18,6	119,3	124,2	11,8	12,7	96,9	86,9	—	578	80	122
Mozambique	17,2	100	66,3	0	13	100	87	—	689	30	100
Níger	13,9	83,4	48,2	75,9	13,3	68,5	80,6	—	671	20	200
Nigeria	39	150	58,5	0	29,1	150	80,6	—	626	133	150
Rwanda	12,2	74,2	73	25,1	10,7	64,9	83,5	17	626	25	80
Senegal	14	29,8	47,9	5	11,5	28,3	59,4	—	671	20	30
Sudáfrica	10,3	35,5	118,4	85,9	8,9	38,7	77	45	252	55	160
Togo	13,9	80	48,2	0	11,8	80	85,3	—	635	20	80
Uganda	12,6	77,7	28,6	10,2	9,3	78,5	88,2	—	698	15	80
Zambia	20,6	123,2	75,2	9,5	17,5	117	85	—	622	125	125
Zimbabwe	28,9	145,6	70,6	15,9	21	141,1	85,1	—	619	100	150
Países de altos ingresos que no pertenecen a la OCDE											
Antigua y Barbuda	14,4	57,8	499,4	238,6	61,8	79,6	22,4	61	6 267	3 788	8 334
Bahrein	14,6	105,1	91,1	17	20,3	107,2	81,1	—	648	40	220
Barbados	8	37,7	188,8	53,6	11	42,2	73,9	—	624	125	200
Brunei	25,6	111	127,7	22,3	33	108,8	69,7	—	654	163	223
Chipre	14,9	54,5	1 249,0	748,3	33,7	96,7	65,1	—	600	3 788	8 334
Kuwait	21,8	59	156,9	49,2	23,3	98,2	76,3	6	336	245	245
Malta	1,7	100	517,6	0	5,1	100	94,9	—	631	100	100
Qatar	2,7	33,8	148,1	55	2,3	29,9	92,3	16	231	16	88
Singapur	4,9	26,3	159,2	163,9	6,6	26,5	75,1	—	629	70	200
Eslovenia	0	9,5		21,1	0	8,9		24	710	0	10
	11,3	23,5	102,7	56,2	14	22	36,4	4	641	45	45
Todos los países en desarrollo											
	16,3	61,7	189,9	136,7	24,4	60	59,3	723	59 610	3 788	8 334
Países de ingresos medianos altos											
	13,7	56,5	211,5	146,1	23,1	54,1	57,3	377	13 541	2 565	7 696
Países de ingresos medianos bajos											
	18	51,4	122,4	176,6	14,4	41,8	65,6	230	19 043	600	3 000
Países de bajos ingresos											
	17	75,7	80,6	64,2	15,5	95,6	83,8	55	20 759	150	550
TODO EL MUNDO	17	60,5	224,2	145,1	18	38,2	52,9	2 375	65 305	3 788	8 334

Fuente: Martin y Zhi, 2005.

cada país en función del volumen de sus importaciones agrícolas totales para tener en cuenta el hecho de que algunas economías son mucho mayores que otras. Un examen del promedio aritmético de los aranceles permite formular varias observaciones.

En primer lugar, es evidente que el promedio aritmético de los aranceles aplicados es mayor en los países industriales (24 por ciento) que en los países en desarrollo (16 por ciento). Este dato puede

inducir a error, debido a la exclusión de los aranceles dentro del contingente aplicada a los productos que están sujetos a contingentes arancelarios. Los contingentes arancelarios son mucho más frecuentes en los países industriales, y los aranceles dentro del contingente aplicados a esos productos ascienden como promedio a la mitad aproximadamente de los aranceles fuera del contingente (Wainio, Gibson y Whitely, 2001).

En segundo lugar, existe una notable variedad tanto dentro del grupo de los países industriales como dentro del grupo de los países en desarrollo (clasificados como tales por la OMC). En algunos países industriales, como Australia y Nueva Zelanda, el promedio de los aranceles aplicados es menor del 2 por ciento. En el otro extremo, Noruega tiene un promedio superior al 80 por ciento. Dentro del grupo de los países en desarrollo, la mayoría de los países aplican como promedio tipos comprendidos entre el 5 y el 25 por ciento, aunque unos pocos, como Túnez (70 por ciento), la República de Corea (55 por ciento), Marruecos (41 por ciento), Nigeria (39 por ciento), la India (35 por ciento) y Tailandia (35 por ciento), tienen tipos medios considerablemente más altos.

En tercer lugar, el promedio aritmético de los tipos consolidados parece ser mucho más alto que el de los tipos aplicados, tanto en los países industriales como en los países en desarrollo. En los países industriales, el promedio de los tipos consolidados, del 48 por ciento, es casi dos veces mayor que el de los tipos aplicados. En los países en desarrollo, el promedio de los tipos consolidados, del 62 por ciento, es más de tres veces mayor que el tipo aplicado, del 16 por ciento. Los tipos medios consolidados son mucho más altos en los países en desarrollo como grupo, debido en parte a que estos países recurrieron en mayor medida en la Ronda Uruguay a la opción de consolidar los aranceles utilizando consolidaciones al tipo máximo (Hathaway e Ingco, 1996). El Asia meridional es la región con los aranceles medios consolidados más altos, superiores al 100 por ciento, seguida del África subsahariana con el 75 por ciento.

Dispersión arancelaria

El efecto de distorsión del comercio de un régimen arancelario está determinado tanto por el nivel medio de los aranceles como por la dispersión de los tipos en torno al promedio. El coeficiente de variación mide la dispersión o variabilidad de los aranceles en relación con la media. Un arancel de aduanas que aplica el mismo tipo a todos los productos tiene un coeficiente de variación nulo. Si bien un arancel de aduanas uniforme puede desalentar el comercio, según el nivel de los tipos, afecta por igual a todos los productos, por lo que causa menos distorsión

del comercio que un arancel de aduanas con un alto grado de dispersión.

Los coeficientes de variación de los países industriales y de los países en desarrollo difieren considerablemente. La variación de los aranceles suele ser mucho mayor en los países industriales que en los países en desarrollo, siendo el coeficiente de variación de los tipos aplicados en los primeros del 336 por ciento como promedio, frente al 190 por ciento en los segundos. En cuanto a los tipos consolidados, la diferencia es igualmente notable: el coeficiente de variación de los países industriales, del 246 por ciento, es casi el doble del correspondiente a los países en desarrollo, del 137 por ciento.

Entre los países en desarrollo, los países de ingresos más altos tienen un coeficiente de variación considerablemente mayor que el de los países de bajos ingresos. En estos últimos, el coeficiente de variación de los aranceles aplicados es por lo general inferior al 100 por ciento. Los aranceles consolidados de los países en desarrollo suelen ser mucho menos variables que los tipos aplicados, teniendo algunos países africanos unas consolidaciones completamente uniformes indicadas por coeficientes de variación nulos.

Aranceles medios ponderados

El promedio aritmético de los aranceles concede la misma importancia a todas las líneas arancelarias, y por consiguiente puede estar excesivamente influido por los aranceles aplicados a partidas poco importantes. La ponderación de los aranceles con arreglo a la importancia del producto en el comercio puede dar una visión más cabal del arancel de aduanas de un país. Sin embargo, la ponderación en función del comercio puede introducir un sesgo por defecto en caso de que algunos aranceles sean tan altos que eliminan el comercio por completo. Teniendo esto presente, en la quinta y sexta columnas del Cuadro 5 se muestran los aranceles aplicados y consolidados ponderados en función del comercio.

La situación de los tipos medios ponderados es muy distinta de la de los promedios aritméticos. El promedio ponderado de los tipos aplicados es del 14 por ciento en los países industriales, muy inferior al promedio aritmético del 24 por ciento. Esto se debe en parte a que en los

países industriales muchas de las crestas arancelarias son tan altas que restringen las importaciones hasta niveles muy bajos, por lo que no se les concede suficiente importancia en el promedio y se subestima su efecto real de restricción del comercio. En los países en desarrollo se observa la tendencia contraria: el promedio ponderado de los tipos aplicados, del 24 por ciento, es superior al promedio aritmético del 16 por ciento. En los países en desarrollo los aranceles son menos variables y hay menos megacrestas arancelarias que eliminan efectivamente las importaciones de los productos a los que se aplican. La existencia de estas megacrestas arancelarias en los países industriales resalta la importancia de garantizar que las reducciones arancelarias lleven consigo en el futuro reducciones de los aranceles más altos.

Excedente de consolidación

Otro factor importante que hay que tener en cuenta es el «excedente de consolidación», es decir, la disparidad entre los aranceles consolidados y los aplicados (Francois 2001b; Francois y Martin 2004; Francois, van Meijl y van Tongeren, 2005). Puesto que las reducciones arancelarias negociadas se refieren por lo general a los aranceles consolidados, y no a los aplicados, un gran excedente supone que incluso una fuerte reducción de los tipos consolidados puede traducirse en una pequeña liberalización real. Para medir el excedente de consolidación se utilizan datos relativos al promedio ponderado de los aranceles. En el Cuadro 5 se presentan los resultados como porcentaje del tipo consolidado inicial, lo que da una idea de la medida en que sería necesario reducir los tipos medios consolidados para lograr mejoras sustanciales en el acceso a los mercados.

Estos datos indican que los niveles del excedente de consolidación son muy altos tanto en los países industriales como en los países en desarrollo. En los primeros, el excedente de consolidación medio en la agricultura es del 43 por ciento. El excedente del Japón, del 60 por ciento, eleva esta cifra. Aunque los análisis del excedente de consolidación suelen prestar especial atención a los países en desarrollo, estos resultados dejan en claro que, al menos en la agricultura, esta cuestión es también importante en los países industriales.

Sin embargo, los resultados confirman que la magnitud del excedente de consolidación es mayor en los países en desarrollo que en los industriales. El promedio en esos países es del 59 por ciento. Todos los grupos de ingresos tienen un excedente de consolidación superior al 50 por ciento, salvo el grupo de ingresos altos, donde es del 22 por ciento. El Asia oriental es la única región de países en desarrollo donde el excedente de consolidación es inferior al 50 por ciento. Sin embargo, en el Asia meridional ese excedente alcanza una cifra extraordinaria: el 83 por ciento.

Otra esfera en la que hay grandes diferencias entre los países industriales y en desarrollo es la relativa a la proporción de líneas arancelarias consolidadas a un tipo nulo. En los países industriales, el 29 por ciento de todas las líneas arancelarias (al nivel de seis dígitos) están consolidadas a un tipo nulo, frente al 1,2 por ciento en los países en desarrollo. Entre los países en desarrollo, sólo los del Asia central y Europa tienen una proporción considerable de sus aranceles consolidados a un tipo nulo.

Las dos últimas columnas del Cuadro 5 muestran los tipos arancelarios máximos aplicados y consolidados. Los datos indican lo altas que son las crestas arancelarias en algunos países, aun cuando –como en este cuadro– los aranceles analizados se hayan establecido al nivel de seis dígitos. Si bien algunas de estas crestas se refieren a productos de poca importancia, otros se aplican a productos potencialmente importantes cuyas importaciones están rigurosamente restringidas.

Conclusiones principales

Los gobiernos intervienen desde hace tiempo en los mercados alimentarios y agrícolas y, aunque sus objetivos e instrumentos normativos se han modificado en el curso del tiempo, siguen considerando el sector como una esfera de vital importancia para la que es necesario establecer políticas. Hasta que la Ronda Uruguay hubo incorporado la agricultura al sistema multilateral de comercio, no existían normas internacionalmente convenidas que regularan la política agrícola. El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda

Uruguay inició un proceso de reforma de la agricultura que dista de haber concluido.

- Aunque muchos países han formulado de nuevo sus programas nacionales de ayuda a la agricultura para establecer formas de ayuda que causen menos distorsión, el nivel global de la ayuda sigue siendo alto, especialmente en los países más ricos. El grado en que las formas de ayuda interna actualmente exentas están realmente desconectadas de la producción sigue siendo objeto de debate, pero los datos disponibles indican que algunas medidas son menos neutras que otras respecto de la producción.
- La competencia de las exportaciones sigue siendo una cuestión polémica. Aunque a nivel conceptual puede que sea posible establecer una equivalencia entre las subvenciones a la exportación y otras medidas relacionadas con la competencia de las exportaciones, se debe proceder con cautela para evitar crear disciplinas innecesariamente complejas. Las nuevas disciplinas relativas a la ayuda alimentaria deberían sopesar por un lado sus posibles efectos de desplazamiento del mercado y por otro su función humanitaria.
- Los niveles de los aranceles y otros obstáculos al acceso a los mercados aplicados a los productos agrícolas siguen siendo altos tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Las crestas arancelarias excesivamente altas y la progresividad arancelaria crean graves distorsiones que obstaculizan de manera sistemática los esfuerzos de los productores de los países en desarrollo para introducirse en los mercados de productos elaborados en rápido crecimiento.
- Por último, los tres pilares del Acuerdo sobre la Agricultura están relacionados entre sí. Muchos países en desarrollo se resistirán a reducir sus aranceles mientras sus agricultores deban competir con la producción subvencionada de otros países.