

2006

El estado de los mercados de productos básicos agrícolas



Parte 1

Los países en desarrollo, el comercio agrícola y la Ronda de Doha



El tratamiento de los temas de desarrollo en las negociaciones multilaterales sobre comercio agrícola

La expansión del comercio agrícola tiene potencial para realizar grandes contribuciones a la reducción de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Los indicios procedentes de estudios específicos apuntan que, en muchos países, el incremento de las exportaciones agrícolas, al aumentar los ingresos de los agricultores, ha contribuido a la mitigación de la pobreza y a una mayor seguridad alimentaria en regiones donde la agricultura orientada a la exportación es una actividad fundamental (FAO, 2003; 2006a).

Sin embargo, la expansión del comercio agrícola se ha visto obstaculizada por algunos factores, en particular los diferentes obstáculos comerciales y las subvenciones distorsionadoras de los intercambios

introducidas principalmente, pero no exclusivamente, por los países desarrollados. Por término medio, los países en desarrollo se enfrentan a aranceles más elevados que los países desarrollados. Al mismo tiempo, las perspectivas del comercio «Sur-Sur» entre países en desarrollo, que es un componente en rápido crecimiento del comercio mundial, se ven limitadas por los aranceles de importación impuestos por los propios países en desarrollo sobre los productos de la otra parte. Por tanto, en términos generales, las negociaciones comerciales multilaterales dirigidas a la reducción de este tipo de barreras deben recibirse con agrado como un estímulo potencial para la expansión del comercio mundial.

La agricultura en las negociaciones comerciales internacionales

La agricultura ha tenido una historia difícil en la secuencia de rondas de negociaciones comerciales multilaterales, quedando bajo la disciplina del Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT) solo cuando concluyó la Ronda Uruguay en 1994. Hasta ese momento, la agricultura estaba sujeta a algunas excepciones con respecto a las normas del GATT. Los miembros del GATT, especialmente los que disponían de los recursos financieros para ello, utilizaron estas excepciones para conceder subsidios a la exportación e imponer restricciones cuantitativas a las importaciones como complementos de sus políticas internas de apoyo a la agricultura.

Las distorsiones creadas por estas medidas llevaron a la «confusión» en los mercados mundiales de alimentos que se trató de abordar en las negociaciones comerciales multilaterales posteriores, comenzando por la Ronda Uruguay. La Declaración de Punta del Este, que puso en marcha la Ronda en 1986, estableció un programa dirigido a reducir los obstáculos a las importaciones y a limitar

los subsidios que directa o *indirectamente* afectaban al comercio internacional. La inclusión de la última categoría introdujo en el escenario una serie de medidas de apoyo interno. La renuencia de algunos países a realizar concesiones globales retrasó el posible Acuerdo sobre la Agricultura en la concluida Ronda Uruguay, pero incluso este acuerdo seguía permitiendo el empleo de importantes niveles de subvenciones internas y a la exportación.

El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay también incluía un compromiso de reiniciar negociaciones con miras a mayores reducciones en la protección agrícola y los apoyos distorsionadores del comercio. Como resultado de ello, la agricultura se ha mantenido como un componente central de la Ronda de Doha de negociaciones iniciada en 2001. Aunque su conclusión estaba originalmente prevista a finales de 2005, la ronda, que se suspendió por un período indefinido a mediados de 2006, se encuentra ahora en su quinto año, siendo de nuevo la agricultura el obstáculo principal.



Aunque ha habido un importante progreso en la reducción de niveles similares de distorsión en otros sectores económicos, en las negociaciones multilaterales los productos agrícolas han resultado un tropiezo importante en sucesivas rondas comerciales y solo en la Ronda Uruguay se adoptaron las primeras medidas serias para situar los productos agrícolas al amparo de las normas del comercio internacional y reducir las barreras comerciales. La parálisis temporal de la Ronda de Doha a mediados de 2006 se ha atribuido en gran medida a las dificultades para llegar a un acuerdo sobre el alcance de nuevas reducciones en apoyo del sector agrícola.

Los países en desarrollo (conjuntamente con los desarrollados) tienen un interés genuino en procurar que se reduzcan las distorsiones que dificultan la expansión de sus exportaciones agrícolas. El comercio de productos agrícolas de los países en desarrollo tiene un rendimiento bajo y ello limita las posibilidades de que los países en desarrollo orienten los beneficios potenciales de sus mayores ingresos por exportaciones hacia el apoyo de su desarrollo económico. Aunque las negociaciones multilaterales han resultado difíciles, siguen siendo la oportunidad más prometedora para avanzar hacia un entorno comercial menos limitado.

No obstante, al continuar con este proceso, los países deben reflexionar sobre la mejor forma de formular normas comerciales que, además de fomentar el objetivo general de eliminar los obstáculos a la expansión del comercio, también proporcione una flexibilidad suficiente para que los países en desarrollo realicen reformas de las políticas de comercio agrícola de una manera tal que mitigue las amenazas potenciales a su seguridad alimentaria y desarrollo económico y que también permita la utilización de políticas comerciales que sean compatibles con medidas de apoyo a sus esfuerzos agrícolas y de desarrollo más generales (para un tratamiento más amplio de estos temas, véase FAO, 2006b).

La parálisis temporal de la Ronda de Doha ha proporcionado una oportunidad para estudiar si el enfoque adoptado

en las negociaciones agrícolas hasta la fecha resulta el más adecuado para alcanzar los objetivos de desarrollo de la ronda. El enfoque se ha centrado directamente en la búsqueda de reducciones en las distorsiones del comercio agrícola derivadas de los pagos de apoyo interno, de las subvenciones a la exportación y de los aranceles de importación, los llamados «tres pilares» del apoyo interno, la competencia de las exportaciones y el acceso a los mercados. Tales medidas pueden resultar adecuadas para limitar el exceso de apoyo y protección de la agricultura, que han traído como resultado un exceso de producción en algunos países desarrollados. Sin embargo, para muchos países en desarrollo, el problema, en lugar de ser de exceso de producción, es de apoyo insuficiente al incremento de los niveles de productividad agrícola y a la producción interna de alimentos. Aunque es posible que los países en desarrollo se beneficien, como exportadores agrícolas, de unos precios internacionales más elevados y de mayores oportunidades de mercado, existen preocupaciones legítimas en el sentido de que esto no se produzca en detrimento de la capacidad de ayudar a los sectores agrícolas de otros países en desarrollo a cumplir sus funciones en el desarrollo económico y la mejora de la seguridad alimentaria. Al reflexionar sobre las dificultades que afronta la actual ronda de negociaciones comerciales multilaterales, es necesario reconocer y admitir las situaciones y necesidades diferentes de los diferentes países.

Modelos en conflicto

Durante la continuación de las negociaciones agrícolas, algunos países han propuesto que la reducción de sus elevados niveles de apoyo y políticas que distorsionan el comercio dependiese de la reciprocidad de otros países en la reducción de sus aranceles de importación (aunque en una cantidad proporcionadamente menor). Sus razones se han visto reforzadas por resultados basados en modelos que apuntan a que un comercio agrícola más libre, derivado no solo de niveles

menores de apoyo y protección de la agricultura de los países desarrollados, sino muy especialmente de una mayor apertura de los mercados agrícolas de los países en desarrollo, traerá como resultado importantes ventajas para estos últimos.

Sin embargo, más recientemente esta opinión sobre los beneficios de la reforma comercial se ha cuestionado seriamente por lo que se refiere a los beneficios derivados de las negociaciones de la OMC. Los resultados de los modelos de comercio mundial no solo se han demostrado insuficientes por una serie de razones técnicas (véase FAO, 2005a) –los estudios más recientes, que intentan superar estas limitaciones, arrojan beneficios mucho menores y, en algunos casos, pérdidas para los países en desarrollo–, sino que se reconoce cada vez más que a fin de que las negociaciones contribuyan positivamente al desarrollo, se requiere una visión más matizada y realista de la agricultura de los países en desarrollo.

Los países en desarrollo son muy heterogéneos en cuanto a sus preocupaciones por el comercio agrícola. En cuanto exportadores agrícolas, exportan una serie de productos. Algunos exportan sobre todo productos tropicales, cuyas barreras de acceso a los mercados de los países desarrollados tienden a ser relativamente bajas, siendo posible que, para estos productos, mayores reducciones de los aranceles se traduzcan en un escaso aumento de dicho acceso. Los que dependen de las exportaciones de productos tropicales, cuyos aranceles son ya bajos, verán pocos efectos derivados de las reducciones arancelarias actualmente propuestas sobre la demanda de sus exportaciones. Estos países suelen enfrentarse a dificultades en el lado de la oferta que impiden la adaptación a las nuevas oportunidades de mercado que la reforma comercial podría ofrecer para los productos elaborados y de valor añadido (que tienden a estar más protegidos).

En el caso de otros países en desarrollo, las exportaciones son sobre todo de productos de las zonas templadas, como el azúcar o el algodón,



que pueden encontrarse con importantes barreras. Este es el ámbito en el cual se espera que sean mayores los beneficios de la reducción de barreras.

Además, los productores de distintos países a menudo se enfrentan a diferentes barreras al acceder al mismo mercado de exportación. Los «países menos adelantados» (PMA) y algunos otros países en desarrollo disfrutan actualmente de un acceso preferente a los mercados de los países desarrollados que se traduce en menores aranceles de importación que los aranceles de «nación más favorecida» (NMF) que otros países pagan en el mismo mercado. De nuevo, aunque los de la última categoría puedan beneficiarse de la liberalización del comercio en estos productos, los de la primera posiblemente sufran como resultado de la erosión de las preferencias.

Algunos países, particularmente los PEID, aunque no solo ellos, dependen en gran medida de las exportaciones de determinados productos objeto de acuerdos preferenciales, en especial el banano y el azúcar. Tales productos pueden suponer una parte importante de sus ingresos totales de exportación, de sus rentas y de su empleo, de forma que la erosión de las preferencias tiene en potencia graves

consecuencias económicas. En el caso de estos países los beneficios de las reducciones arancelarias multilaterales no compensarían la pérdida de preferencias.

Las importaciones de alimentos

Los países en desarrollo son notables importadores agrícolas. Muchos países en desarrollo también son importadores de alimentos y la tendencia va en aumento. Actualmente se benefician de la mayor oferta y de los menores precios de los productos agrícolas de zonas templadas en los mercados mundiales, que son resultado de las subvenciones para la producción y el comercio en los países desarrollados. A medida que se reduce este apoyo, se espera que los precios suban, lo que conducirá a un mayor costo de las importaciones para aquellos países en desarrollo dependientes de importaciones de alimentos. Muchos países tienen una elevada dependencia de las importaciones de alimentos porque tienen limitaciones de recursos (por ejemplo, algunos países en el Cercano Oriente y África septentrional). Estos países tienen a menudo unas barreras relativamente bajas a la importación de productos alimenticios y pueden

La erosión de las preferencias

Para algunos países en desarrollo, la erosión de las preferencias comerciales a medida que la liberalización reduce los aranceles en general es una cuestión fundamental. A través de las preferencias comerciales, las exportaciones de ciertos productos de los países en desarrollo obtienen acceso a los mercados de los países desarrollados con unos aranceles menores que las tasas de «nación más favorecida» (NMF) exigidas a otros exportadores.

La diferencia en las tasas arancelarias suele beneficiar a los exportadores y puede suponer unos importantes ingresos adicionales de exportación. Entre las preferencias comerciales cabe citar el Acuerdo de Cotonú entre la Comunidad Europea (CE) y el Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), así como el *United States African Growth and Opportunity Act (AGOA)* (Ley de los Estados Unidos de América sobre

el crecimiento y las oportunidades para África). En algunos casos –exportaciones de los países menos adelantados con arreglo a la iniciativa de la Unión Europea (UE) «todo menos armas», por ejemplo–, el arancel preferencial se reduce a cero. Las preferencias son importantes para algunos de los países en desarrollo más pobres y vulnerables, especialmente los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). Sin embargo, los beneficios de tales preferencias se erosionan a medida que se reducen los aranceles de NMF como resultado de la liberalización comercial multilateral, reduciéndose con ello los ingresos por exportación procedentes de las exportaciones tradicionales, especialmente el banano y el azúcar. Las preferencias para estos productos también se han visto cuestionadas a partir de demandas en la OMC contra las políticas que las conllevan.

preocuparse de que los incrementos esperados en los precios mundiales de los alimentos perjudiquen a sus consumidores cuando estos incrementos se transmitan a los mercados nacionales.

Otros países pueden presentar una elevada dependencia de las importaciones de alimentos por motivos completamente distintos. Para muchos, sus sectores agrícolas, a pesar de unos recursos naturales relativamente abundantes, están subdesarrollados y son incapaces de satisfacer la demanda interna de alimentos. Muchos de estos países, especialmente los que se encuentran en fases más tempranas del desarrollo agrícola, consideran necesario mantener aranceles y otras formas de protección en las fronteras que elevan los precios agrícolas internos y proporcionan incentivos al desarrollo agrícola (véase FAO, 2006b). A menudo estos países tienen (o desearían tener) políticas que proporcionen algún nivel de protección a sus productores mientras se realizan inversiones en la mejora de la productividad y las tecnologías. Las limitaciones administrativas y financieras suelen impedir un recurso significativo a otras políticas a fin de apoyar a los productores agrícolas en estos países. Los países desarrollados y los países en desarrollo más avanzados también han justificado el empleo de la protección en las fronteras. No obstante, las políticas alternativas, tales como los pagos directos de ingresos a los agricultores, tienden a estar más fácilmente disponibles en estos países, y es discutible que la protección de las fronteras sea la intervención más adecuada para alcanzar los objetivos mencionados en estos contextos.

Las amenazas a la producción interna de alimentos

La reforma multilateral del comercio conlleva que los países en desarrollo se vean obligados a reducir sus aranceles de importación. Las consecuencias exactas de tales reducciones dependerán de cuánto más elevadas sean las tasas «vinculadas» de los aranceles –los aranceles máximos permitidos salvo el resultado de la

negociación en la OMC–, con respecto a las tasas vigentes realmente aplicadas. Además de la obvia reducción en los ingresos por aranceles (que pueden suponer una proporción importante de los ingresos del Estado), unos aranceles más bajos conllevarán una competencia más intensa procedente de los alimentos importados para el sector agrícola interno. Unos aranceles reducidos incrementan también la vulnerabilidad de la producción interna ante la competencia originada por los «aumentos repentinos de las importaciones». Se ha tenido noticia de algunos casos en los que la producción agrícola de un país en desarrollo se ha visto afectada negativamente, al parecer, por este tipo de aumentos a corto plazo en las importaciones de alimentos.

La amenaza a la producción interna de alimentos por el incremento de importaciones depende del grado de competitividad de la producción interna. Algunos países en desarrollo pueden no ser competitivos en razón de sus limitaciones en el lado de la oferta y en infraestructuras y pueden tener escasas posibilidades para la diversificación hacia otros productos. Por tanto, es posible que estos países tengan la preocupación de que la liberalización, caso de emprenderse antes de eliminar estas limitaciones, pueda comprometer sus objetivos más generales de desarrollo y también su seguridad alimentaria. Se han recopilado

indicios sobre las consecuencias de la reforma del comercio en la seguridad alimentaria a partir de estudios sobre algunos países, aunque tales indicios no son a menudo concluyentes. Algunos estudios sugieren que la liberalización se ha asociado con una reducción de la pobreza y un aumento de la seguridad alimentaria, mientras que otros han señalado exactamente lo contrario. Un reciente estudio de la FAO (FAO, 2006a) llegó a la conclusión de que, en aquellos países que se encuentran en fases más tempranas del desarrollo, la reforma del comercio puede resultar perjudicial para la seguridad alimentaria a corto y medio plazo si se introduce antes de un paquete de políticas destinado a incrementar la productividad y mantener el empleo.

¿Quién se beneficia?

Los países en desarrollo siguen decepcionados con los resultados de la Ronda Uruguay y se mantiene la preocupación de que la Ronda de Doha tenga en cuenta debidamente sus circunstancias y necesidades específicas. Las preocupaciones de los países en desarrollo más pobres se resumen acertadamente en la Declaración de Arusha sobre los productos básicos africanos. La preocupación principal que se articulaba en ese documento es que, si el sector agrícola de los países africanos no

Declaración de Arusha y el Plan de acción sobre los productos básicos africanos

En el párrafo 14 de la Declaración de Arusha y el Plan de acción sobre los productos básicos africanos aprobados por la Conferencia de Ministros de Comercio de la Unión Africana sobre los Productos Básicos (Arusha, República Unida de Tanzania, 21–23 de noviembre de 2005) se dice lo siguiente:

Si bien la actual «Ronda de Doha para el Desarrollo» proporciona una oportunidad de reducir las distorsiones en los mercados agrícolas internacionales a través de un mayor refuerzo de las disciplinas sobre los apoyos y la protección distorsionadores del comercio, es necesario tener en cuenta adecuadamente las necesidades en materia de desarrollo y seguridad alimentaria de

nuestros pueblos mediante tratamientos especiales y diferenciados ajustados a las normas comerciales. Nuestros países necesitan flexibilidad y espacio para políticas al amparo de las normas comerciales multilaterales de la OMC para optar por la estrategia más eficaz adaptada a nuestra situación. La reducción real y rápida de las subvenciones por parte de los países desarrollados al algodón, el azúcar y todos los demás productos básicos de interés para los países en desarrollo sería una reducción bienvenida, aun teniendo en cuenta el interés de los países receptores de preferencias.

Fuente: CEPA, 2005.



es competitivo, las reducciones arancelarias que incrementan la exposición a la competencia de las importaciones pueden afectar negativamente al crecimiento agrícola, a la seguridad alimentaria, los ingresos y el empleo. Frente a estos riesgos reales, las ventajas de la liberalización parecen menos tangibles. Para muchos países en desarrollo, la Ronda Uruguay tuvo pocos efectos benéficos y, de acuerdo con distintos estudios basados en modelos, es probable que la mayor parte de las ventajas de cualquier nueva liberalización vaya a los países desarrollados y a los países en desarrollo más grandes y ricos.

Al participar en la actual ronda, los países en desarrollo buscan, por tanto,

el reconocimiento del hecho de que el desarrollo de sus sectores agrícolas requiere diferentes planteamientos en diferentes situaciones y que es necesario que las negociaciones reflejen esta preocupación proporcionando mayores niveles de flexibilidad en la aplicación de las reformas del comercio.

Fases de desarrollo

Es necesario que las estrategias de desarrollo reconozcan que la función de la agricultura en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza cambia a medida que los países se desarrollan. En fases más tempranas del desarrollo, el sector agrícola puede suponer una gran proporción

Trato especial y diferenciado

El trato especial y diferenciado ha sido desde hace mucho tiempo un rasgo definidor del sistema comercial multilateral. El trato especial y diferenciado describe disposiciones que solo se aplican a los países en desarrollo y a la subcategoría de los «países menos adelantados» (PMA), pero no a los miembros designados como países desarrollados. En los acuerdos de la OMC se especifican tres formas de trato especial y diferenciado. En primer lugar se encuentran las medidas que permiten diferentes compromisos por parte de las diferentes categorías de miembros. Por ejemplo, con arreglo al Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, los países desarrollados tuvieron que reducir sus aranceles consolidados en un 36 por ciento a lo largo de seis años, mientras que se pedía a los países en desarrollo que redujeran los suyos en un 24 por ciento a lo largo de diez años. En la Ronda de Doha, los PMA quedarán exentos de nuevas reducciones en los aranceles consolidados y las disposiciones referentes a «productos especiales» y «mecanismo especial de salvaguardia» solo quedarán al alcance de los países en desarrollo. En segundo lugar, existen disposiciones sobre preferencias comerciales, de las que la más reconocida es el «Sistema generalizado de preferencias» (SGP), por el cual se permite que los países desarrollados importen productos de países en desarrollo con menores aranceles. En tercer lugar, gran número de declaraciones hacen un llamamiento a los países desarrollados para que apoyen a los países en desarrollo y a

los PMA en la aplicación de nuevas normas comerciales y en el alivio de los efectos negativos de la liberalización del comercio. Estas se conocen como «cláusulas de máximo empeño»; son controvertidas porque los países en desarrollo y los PMA consideran que, en general, han sido ignoradas por los países desarrollados por no ser jurídicamente vinculantes.

El debate sobre el trato especial y diferenciado prosigue con la insatisfacción de los países en desarrollo y de los PMA ante la respuesta de los países desarrollados para ayudarlos a incrementar su capacidad de comerciar y aplicar las normas comerciales. La Declaración de Doha (OMC, 2001) reconoció estas preocupaciones y comprende disposiciones específicas para las negociaciones con el fin de mejorar las medidas de trato especial y diferenciado. El párrafo 44 llama a un examen de todas las disposiciones de trato especial y diferenciado «con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas» (OMC, 2001). El principal reto ante el cual se hallan las negociaciones es la puesta en funcionamiento de los tratos especiales y diferenciados a la luz del reconocimiento de necesidades muy diferentes entre los Estados Miembros en desarrollo, en un entorno institucional donde existe una gran falta de voluntad para crear nuevas categorías de miembros. Sin embargo, una diferenciación de este tipo es la esencia misma del trato especial y diferenciado (para más detalles, véase FAO, 2005b).

de producto interno bruto (PIB) y una aún mayor de empleo. En estas circunstancias, es esencial una creciente productividad agrícola, primero para la propia inversión de capital en agricultura y después para permitir que la mano de obra y el capital se liberen en beneficio de otros sectores de la economía.

A medida que avanza el desarrollo, el sector agrícola pasa a ser menos importante en su cuota del PIB, aunque posiblemente siga siendo importante como principal empleador.

Dado que una productividad agrícola creciente es fundamental en las fases más tempranas del desarrollo, los gobiernos podrían con razón desear que se otorgue una prioridad clara a la agricultura en sus gastos y que se estimule activamente y facilite el desarrollo agrícola. Los países que han conseguido períodos de crecimiento sostenido en la productividad agrícola han ido levantando los obstáculos al crecimiento continuo gradualmente, empezando por los más vinculantes, a la vez que intervenían para crear un entorno económico favorable, en lugar de adoptar una posición de política liberal desde el comienzo también con respecto a la política comercial.

La mayoría de los países convienen en la importancia de llegar a un acuerdo que lleve a un entorno comercial agrícola menos distorsionado y proporcione una solución para las actuales dificultades. En la presente edición de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas* se siguen examinando los principales elementos de flexibilidad que se pueden necesitar a fin de mitigar las preocupaciones de los países en desarrollo con respecto a la función del comercio en la mejora de la competitividad de sus sectores agrícolas.

La necesidad de un trato especial y diferenciado

La ampliación del «trato especial y diferenciado» a los países en desarrollo es un medio a través del cual las negociaciones comerciales multilaterales abordan la necesidad de mantener una flexibilidad en las políticas con respecto a los objetivos del desarrollo y los efectos potenciales negativos de la liberalización del comercio sobre la

producción agrícola, el comercio y la seguridad alimentaria de algunos países en desarrollo. Existe un acuerdo amplio sobre el hecho de que las normas del sistema de comercio internacional deberían reconocer las necesidades de seguridad alimentaria y desarrollo, así como las prioridades de los países en desarrollo.

El trato especial y diferenciado proporcionaría flexibilidad en la aplicación de las normas comerciales y también en la formulación de políticas nacionales más favorables a la promoción de los objetivos de desarrollo. Estos regímenes de trato, adecuadamente formulados, podrían ayudar a mitigar los efectos adversos potenciales de la mayor competencia de las importaciones y los aumentos repentinos de las mismas, facilitando el ajuste a una nueva situación de mercado. Se ha producido un gran debate en la Ronda de Doha sobre los medios más adecuados para llegar a este objetivo.

Desde la Declaración de Doha en 2001, se ha subrayado que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo debería incorporarse a las negociaciones para prever un reconocimiento operacionalmente efectivo de sus necesidades de desarrollo, entre las que cabe citar la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Aunque el trato especial y diferenciado es un aspecto integral de los tres «pilares» del acceso al mercado, el apoyo interno y la competencia de las exportaciones, el trato especial y diferenciado al amparo del pilar de acceso al mercado se subrayó en el Acuerdo Marco de julio de 2004.

En julio de 2004 se acordó que los países en desarrollo podrían designar determinados productos esenciales para su seguridad alimentaria y desarrollo económico y social a largo plazo como «productos especiales» para los que no se aplicarían totalmente las reducciones arancelarias acordadas. En el Acuerdo Marco, los Miembros de la OMC aceptaron la importancia del tratamiento diferente para tales productos y convinieron en que, a partir de tres criterios (seguridad alimentaria, seguridad de los medios de vida y necesidades del desarrollo rural),

los Estados Miembros en desarrollo debían tener la flexibilidad de designar un número adecuado de productos especiales. Aunque está claro que el criterio general para designar los productos como «especiales» tendrá relación con la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de vida y el desarrollo rural, la definición operacional exacta y los criterios para la determinación de los productos especiales son problemáticos. Estos productos especiales quedarían sometidos a compromisos de reducción arancelaria limitada; de esta forma, estarían protegidos ante la mayor competencia de las importaciones (según una argumentación similar a la empleada para la protección de una «industria naciente»).

Deberá observarse, entre paréntesis, que también se está de acuerdo en que se debería permitir a todos los países la designación de determinados productos como «productos sensibles». Al contrario que para los productos especiales, no hay criterios específicos para designar a los productos como «sensibles» y la elección será subjetiva y de acuerdo con los intereses especiales del país. Al igual que con los productos especiales, será necesario algún límite respecto del número de productos que reciba esa designación. Sin embargo, aunque las exenciones de los productos especiales puedan tener consecuencias limitadas en los precios de los mercados mundiales en consideración de la menor cuota que los países en desarrollo tienen en el comercio mundial de los productos de que posiblemente se trate, la designación incluso de unos pocos productos como sensibles podría reducir significativamente los beneficios de la reforma del comercio mundial. Así sucede particularmente en el caso de los productos lácteos (tal como se ilustra en otras partes del presente informe).

En el Acuerdo Marco también se proponía que estuviera a disposición de todos los países en desarrollo un mecanismo especial de salvaguardia para contrarrestar la depresión de los precios y los aumentos repentinos de las importaciones. En lugar de eximir a determinados productos de las reducciones arancelarias, como en el caso de los productos especiales,



El Acuerdo Marco de julio de 2004

Una fecha importante fijada por la Cuarta Conferencia Ministerial de Doha en 2001 fue la del 31 de marzo de 2003 con el fin de alcanzar un acuerdo sobre las fórmulas y otras «modalidades» para los compromisos de los países como primer paso hacia la conclusión de la Ronda de Doha para el 1º de enero de 2005. Finalmente, el plazo de marzo 2003 sobre las modalidades no se cumplió y los Miembros de la OMC fijaron su atención en llegar a un esbozo o «marco» de las modalidades. Se llegó a un acuerdo final sobre el tema el 1º de agosto de 2004, tras el bloqueo en la Conferencia de Cancún, México.

El acuerdo, conocido generalmente como el Marco o «paquete de julio» (OMC, 2004), se basaba en la aparición de posiciones convergentes entre los Miembros de la OMC. En el texto se incluían «marcos» en temas clave, como la agricultura y el acceso al mercado industrial, y se consideraba que suponía una base para centrar las negociaciones en «modalidades» más detalladas, lo que comprendería fórmulas completas para las reducciones arancelarias.

El anexo del Marco referente a la agricultura tiene siete páginas e incluye esquemas de fórmulas para reducir los obstáculos a la importación, las subvenciones a la exportación y el apoyo interno como base para fórmulas concretas y completas en las «modalidades».

El Acuerdo Marco también incorporaba decisiones a las que se llegó al amparo de determinados pilares, como la supresión de todas las formas de subvenciones a la exportación agrícola para una fecha determinada, así como una reducción sustancial de los apoyos internos a la agricultura distorsionadores del comercio. El texto también aclaraba el lenguaje para el llamado «paralelismo», es decir, la garantía de que la eliminación de las subvenciones directas a la exportación se vea correspondida por la eliminación de los elementos de subvención en el crédito a la exportación, la ayuda alimentaria y las exportaciones de las empresas comerciales estatales. También avanzó sobre el algodón con la disposición de una «aportación inicial» de una reducción del 20 por ciento en el apoyo interno distorsionador del comercio durante el primer año.

También se hicieron progresos abordando una queja de muchos países en desarrollo en el sentido de que existen importantes desequilibrios entre el grado de detalle en las disposiciones para los países desarrollados y los países en desarrollo, entre ellas las relativas a los «productos sensibles» (que se habían descrito con algún detalle en los borradores en estudio en aquel momento) y las disposiciones de los países en desarrollo relativas a «productos especiales» (que no se habían descrito con el mismo detalle).

este nuevo mecanismo incrementaría temporalmente los aranceles para desincentivar las importaciones y, por tanto, evitar la depresión de los precios y los posibles daños a la producción interna. (Se proporcionan más detalles sobre los principales componentes del mecanismo en FAO, 2005c). Los actuales mecanismos de salvaguardia existentes o no están generalmente disponibles para todos los países en desarrollo o se consideran demasiado complicados para resultar efectivos.

Las disposiciones sobre productos especiales y el mecanismo especial de salvaguardia están concebidos para abordar distintas preocupaciones. La flexibilidad que proporciona la primera opción puede utilizarse adecuadamente para productos que corresponden a la categoría de los que actualmente no resultan competitivos,

pero son esenciales para alcanzar objetivos económicos y sociales. Por el contrario, el mecanismo especial de salvaguardia puede resultar más apropiado para proporcionar un nivel de protección a productos que son competitivos pero que, como resultado de un recurso limitado a instrumentos de gestión del riesgo en países con mercados subdesarrollados, pueden sufrir de perturbaciones a corto plazo ocasionadas por unos precios internacionales deprimidos o por aumentos repentinos de las importaciones.

Sin embargo, además de la flexibilidad y la protección proporcionadas por los productos especiales y el mecanismo especial de salvaguardia, muchos países en desarrollo también requerirán asistencia para ayudar a superar las limitaciones

del lado de la oferta en la producción, la comercialización y el comercio. Las medidas como el estatuto de producto especial y el mecanismo especial de salvaguardia no son una solución a los problemas subyacentes a más largo plazo de la falta de competitividad y de las limitaciones en el lado de la oferta con los que puedan encontrarse los países en desarrollo. Si los países más pobres deben soportar una mayor competencia de las importaciones y beneficiarse de las oportunidades comerciales a que pueda dar lugar la liberalización, esta situación debe conllevar la creación de un entorno que permita la reasignación de recursos a actividades en las que los recursos puedan utilizarse de forma más productiva, así como superar los

problemas de comercialización con una mejor infraestructura (como carreteras, mercados e instalaciones portuarias) y diversificación. Estas limitaciones en el lado de la oferta todavía deben abordarse y se necesitará asistencia internacional para ello. En este contexto, resulta alentadora la iniciativa de ayuda para el comercio, que va dirigida a abordar las limitaciones en el lado de la oferta. Por tanto, la designación de productos especiales y la disponibilidad de un mecanismo especial de salvaguardia proporcionan un elemento de protección dentro del cual pueden mantenerse incentivos para la modernización del sector agrícola a fin de apoyar los ingresos rurales, el empleo y la seguridad alimentaria, en línea con objetivos más generales de desarrollo.

Productos especiales para el desarrollo

Los países en desarrollo reconocen los beneficios potenciales que supone un comercio agrícola más liberalizado y están comprometidos con este objetivo en la actual ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Sin embargo, muchos de ellos buscan flexibilidad en la aplicación de las reducciones arancelarias acordadas de forma que no se perjudique su desarrollo económico y social a más largo plazo. Su preocupación es que si el sector agrícola de los países en desarrollo es débil, existe un peligro de que las reducciones arancelarias expongan a estos países a una competencia que no puedan manejar y que pueda dañar el crecimiento agrícola, los ingresos e incluso la seguridad alimentaria. De hecho, muchos países en desarrollo han visto pocos beneficios de la Ronda Uruguay y las proyecciones sobre una mayor liberalización apuntan a que los beneficios futuros no fluirán hacia los PMA, sino hacia los países desarrollados y los países en desarrollo más ricos.

Los Miembros de la OMC han aceptado que la liberalización del comercio comporta riesgos para algunos países en desarrollo y han convenido en la necesidad de un trato especial y diferenciado que limite el compromiso de esos países con las reducciones arancelarias, de forma que se salvaguarden sus necesidades y prioridades de desarrollo. Las medidas para obtener este objetivo han sido un elemento clave en las negociaciones. Los productos especiales son la más importante de estas medidas.

Los productos especiales son productos señalados por un país en desarrollo —«designados por sí mismos»—, por ser particularmente importantes para su desarrollo general en razón de su función importante en el incremento de la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de vida y el desarrollo

rural en general. Estos productos quedarán exentos de la aplicación plena de cualquier reducción arancelaria que se convenga en la Ronda de negociaciones comerciales de Doha. En 2005, la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en la Región Administrativa Especial de Hong Kong de China, declaró lo siguiente:

Los países en desarrollo Miembros tendrán la flexibilidad de designar por sí mismos un número apropiado de líneas arancelarias como productos especiales guiándose por indicadores basados en los criterios de la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de subsistencia y el desarrollo rural.

(OMC, 2005).

La posición de los PMA en el debate de las disposiciones sobre productos especiales ha sido objeto de algún debate durante la ronda más reciente de negociaciones. Se ha argumentado que, dado que no se exigirá a los PMA la reducción de sus aranceles consolidados al aplicar cualquier acuerdo al que se llegue, no necesitándose, por consiguiente, exenciones para productos especiales, no está claro que los PMA tengan que apoyar la extensión de esta disposición, ya que el recurso a disposiciones sobre productos especiales por parte de otros países en desarrollo podría restringir las oportunidades de exportación de los propios PMA.

La contribución de los productos especiales puede contemplarse desde dos perspectivas diferentes. Desde la perspectiva estricta del desarrollo, la finalidad de los productos especiales es facilitar flexibilidad («espacio para políticas») a un país en desarrollo a fin de promover los objetivos del desarrollo y mitigar los efectos negativos de las reducciones arancelarias plenas.

Desde la perspectiva de realizar un resultado positivo de las negociaciones multilaterales, la contribución de los



productos especiales debe proporcionar flexibilidad (menores reducciones arancelarias) para algunos productos con el fin de obtener una liberalización más amplia sobre todos los productos y concluir la Ronda de Doha

Formas de identificación de los productos especiales

Claramente, no resulta posible que los países en desarrollo designen por sí mismos un número ilimitado de productos especiales, de forma que se necesitan criterios específicos para definir tales productos. La simple designación de estos productos sin vincular claramente la elección a la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de vida y el desarrollo rural podría ayudar a alcanzar un acuerdo en la OMC, pero no contribuiría necesariamente a la consecución de objetivos de desarrollo. Se requiere un planteamiento global y sistemático para la selección, comenzando por objetivos nacionales de desarrollo explícitos y basados en indicadores prácticos y operacionales para cada uno de los tres criterios.

La FAO ha elaborado un conjunto de indicadores que son los que mejor satisfacen cada criterio, si bien, considerando que los aspectos de seguridad alimentaria, seguridad de los medios de vida y desarrollo rural se superponen, estos indicadores podrían también resultar pertinentes para más de un criterio (Ford *et al.*, 2005).

A modo de ejemplo, el cuadro de la página siguiente muestra algunos valores representativos de estos indicadores para tres clases diferentes de país en desarrollo.

Indicadores sobre seguridad alimentaria

- Contribución del producto a la nutrición (cuota del producto en el consumo de calorías)
- Dependencia de las importaciones (proporción del producto importado sobre el producto consumido)
- Tasa de autosuficiencia (proporción del producto consumido sobre el volumen producido)
- Estabilidad en el acceso del producto (variabilidad de la producción interna)

Indicadores sobre seguridad de los medios de vida

- Incidencia del desplazamiento por importaciones (tasa de crecimiento de las importaciones y correlación entre producción e importación del producto)
- Proporción del producto en los terrenos agrícolas (proporción del producto en el área cultivada)

Indicadores sobre desarrollo rural

- La importancia del producto en la economía nacional y rural (proporción del producto en la producción agrícola total y tasa de crecimiento de la producción para el producto)

Esta lista de indicadores no es exhaustiva y se podría dar a los países la flexibilidad de elegir en una lista de indicadores aquellos que sean más importantes para ellos. El análisis muestra que un conjunto reducido de indicadores puede representar adecuadamente a un conjunto más amplio y, por tanto, puede realizarse una clasificación sobre la base de tan solo unos pocos criterios.

En la práctica, el cálculo de los diferentes indicadores para cada criterio proporcionaría una lista inicial de productos que podrían designarse como «especiales». Las políticas comerciales en curso y las futuras para cada uno de los productos de esta lista inicial tendrían que ser entonces

objeto de evaluación a fin de determinar si se precisa una política comercial diferenciada. Por ejemplo, si los aranceles ya son bajos, posiblemente tengan más peso las razones para designar un producto como especial a fin de limitar nuevas reducciones. Si se considera deseable un trato especial, la forma concreta que pueda adoptar dicho trato diferenciado podría entonces pasar a ser objeto de negociación con los socios comerciales.

Sin embargo, en la práctica, estas etapas no son siempre tan fáciles, en particular porque los datos para calcular los diferentes indicadores son limitados. Además, en razón de que los sistemas alimentarios, los medios de vida y el desarrollo rural son dinámicos, la lista de posibles productos especiales podría variar con el tiempo.

Formas de abordar los productos especiales

Una vez determinados éstos, se concedería a los productos especiales un trato más moderado en la aplicación de las normas comerciales acordadas en la OMC. Los mayores defensores del concepto de productos especiales han propuesto que tales productos no tengan que someterse a ninguna reducción arancelaria, a ningún nuevo compromiso de contingente arancelario ni a ninguna limitación de aranceles (es decir, la determinación de un arancel máximo

Criterios para los productos especiales

Seguridad alimentaria: de acuerdo con la FAO, «existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana» (FAO, 2004a).

Seguridad de los medios de vida: el acceso adecuado y sostenible a los ingresos y a otros recursos destinado a permitir que los hogares satisfagan las necesidades básicas. La seguridad de los medios de vida comprende un acceso adecuado a los alimentos, al agua potable, a las instalaciones sanitarias, a oportunidades de educación, a la vivienda y

al tiempo para la participación en la comunidad y la integración social.

Desarrollo rural: este proceso afecta al bienestar de las poblaciones rurales y comprende la puesta a disposición de necesidades y servicios básicos, como el acceso a los alimentos, los servicios de salud, el suministro de agua e infraestructura básica como, por ejemplo, las carreteras, y el desarrollo del capital humano a través de la educación. También hace referencia a las actividades que reducen la vulnerabilidad del sector agrícola ante los factores adversos naturales y socioeconómicos y otros riesgos, fortaleciendo la autonomía.

Fuente: Calpe y Prakash, 2005.

que pueda imponerse al producto), y que para todos los productos especiales se debería recurrir al mecanismo especial de salvaguardia (tratado más adelante en el presente informe) que elevaría temporalmente los aranceles a fin de desincentivar los aumentos repentinos en las importaciones. Además, se ha propuesto que los productos idóneos deberían tener flexibilidad en todos los demás pilares al amparo de las negociaciones de la OMC (es decir, no solo en relación con los aranceles en virtud del pilar de

acceso al mercado), lo que también permitiría flexibilidad a los países en desarrollo con respecto a la utilización de políticas internas de apoyo, tales como las subvenciones y el fomento a la exportación.

Utilización de la disposición sobre productos especiales: el caso del arroz

Es probable que el arroz sea designado producto especial por parte de algunos países en desarrollo. También

Algunos productos especiales a partir del análisis de productos específicos

		Consumo total de calorías (porcentaje)	Volumen importado/ volumen consumido (porcentaje)	Superficie cultivada total (porcentaje)	Volumen total de producción (porcentaje)	Crecimiento del volumen de producción (porcentaje)
País en desarrollo exportador neto de alimentos	Arroz elaborado	39,68	0,00	56,54	19,63	-0,70
	Azúcar refinado	12,45	0,00	5,12	1,54	-1,99
	Coco	2,68	0,09	1,87	0,69	0,43
	Maíz	2,14	3,39	7,01	2,18	-1,91
	Carne de pollo	1,69	0,01	0,00	0,58	6,56
	Banano	1,45	0,00	0,77	0,87	0,94
	Yuca	1,45	0,00	6,03	8,56	-4,00
País en desarrollo importador neto de alimentos	Trigo	0,03	99,00	0,01	0,00	0,00
	Trigo	33,12	44,00	17,80	4,10	-1,34
	Maíz	4,83	41,45	14,91	4,17	1,41
	Azúcar refinado	4,00	35,40	0,00	0,40	-2,20
	Dátiles	1,70	0,03	0,55	0,64	5,10
	Sorgo	1,30	0,01	2,78	0,57	-6,35
	Tomates	1,23	0,10	3,24	4,08	-0,89
País en desarrollo de economía pequeña	Aceite de soja	1,03	79,71	0,00	0,03	19,81
	Arroz elaborado	0,25	0,78	10,70	3,55	-2,30
	Azúcar en bruto	18,00	0,00	8,52	48,30	-1,50
	Arroz elaborado	9,84	10,89	2,98	0,26	5,96
	Maíz	5,96	2,46	7,88	1,54	2,70
	Carne de pollo	4,05	1,94	n.d.	0,41	23,12
	Frijoles (secos)	3,64	5,56	4,07	0,20	-15,42
	Plátano	1,82	0,00	0,56	0,86	-13,69
	Naranjas	1,15	0,00	7,20	8,30	-14,00
	Carne de vaca y ternera	1,09	0,91	n.d.	0,06	27,60
	Patatas (papas)	0,93	73,09	0,05	0,04	-28,55

Nota: n.d. = no disponible.

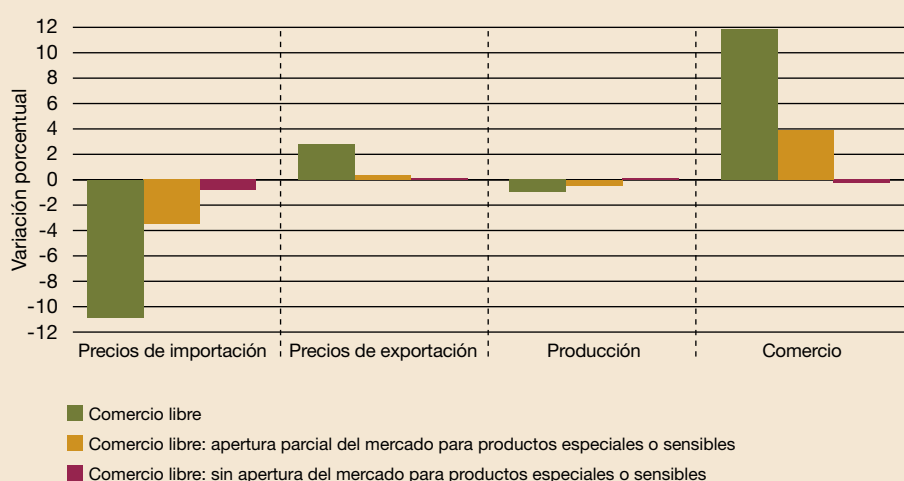
Fuente: Ford et al., 2005.

podrían designarlo producto sensible algunos países desarrollados. El arroz constituye un ejemplo interesante de las dificultades que conlleva la designación de los productos especiales. Dada la importancia del arroz en el comercio internacional, su designación como especial o sensible –y, por tanto, su exclusión por lo menos parcial del proceso de reforma –, tendría repercusiones para los mercados internacionales del arroz y para los efectos generales de la liberalización multilateral del comercio. Aunque el acuerdo de designar productos especiales pueda tranquilizar a los países en desarrollo en el sentido de que se responderá a sus preocupaciones en materia de desarrollo rural y seguridad alimentaria (y, por tanto, se puede superar un obstáculo potencial para un resultado positivo en las negociaciones comerciales), tiene ciertamente un costo potencial en cuanto a pérdida de beneficios de una liberalización más amplia para otros países exportadores. Estos costos se han explorado en los análisis de la FAO basados en modelos sobre los efectos potenciales que tiene la designación del arroz como especial o sensible en los precios de los mercados mundiales, la producción y el comercio (Calpe y Prakash, 2005; FAO 2005d).

El gráfico muestra los efectos de tres tasas diferentes de reducción arancelaria comparadas con una línea básica que describe la situación actual. Las tres hipótesis diferenciadas son: comercio completamente libre con aranceles para todos los productos, entre ellos el arroz, reducidos a cero; comercio libre con aranceles cero para todos los productos, incluido el arroz, excepto para los países en desarrollo que lo designen como producto especial (reduciendo los aranceles sobre el arroz solo en un 33 por ciento), para los países desarrollados que lo designen como sensible (reduciendo los aranceles en un 50 por ciento) y ninguna reducción para los aranceles de los PMA; y comercio libre, pero sin reducciones arancelarias para el arroz cuando se designe como producto especial o sensible.

Como sería de esperar, las repercusiones sobre los precios del arroz, la producción y el comercio varían directamente de acuerdo con el grado

Efectos de la designación del arroz como producto especial o sensible



Nota: Los precios son medias ponderadas.

Fuente: Calpe y Prakash, 2005.

de apertura del mercado. En régimen de comercio libre, sin excepciones para los PMA o los productos especiales o sensibles, el comercio aumenta sustancialmente, impulsado por una pronunciada disminución en los precios de importación. Sin embargo, la designación del arroz como producto especial o sensible disminuye la entidad de estas repercusiones, que prácticamente desaparecen cuando no se requiere ninguna apertura del mercado para tales productos.

El arroz fue una cuestión muy controvertida en la anterior Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, ya que varios países se opusieron a la apertura de sus mercados del arroz por sus posibles consecuencias negativas sobre la seguridad alimentaria, los medios de vida de los agricultores y el medio ambiente. Una solución para el bloqueo que se produjo se encontró con la incorporación al Acuerdo final sobre la Agricultura de la cláusula de trato especial, que permitía a los países el mantenimiento de barreras no arancelarias sobre los productos, con ciertas condiciones. La cláusula fue utilizada sobre todo para eximir al arroz de la apertura general del acceso al mercado por el Japón, la República de Corea, Filipinas y la Provincia China de Taiwán. Como consecuencia de ello, la cláusula se denomina a menudo

«Cláusula del arroz».

Aunque muchos países han reformado desde entonces sus regímenes del arroz, muchos siguen considerándolo un producto estratégico que no puede ser tratado de la misma manera que otros productos básicos agrícolas, reviviendo así la noción de que en la actual ronda de negociaciones comerciales multilaterales se necesita alguna forma de «trato especial» para el arroz si se han de alcanzar objetivos más ambiciosos de apertura de los mercados para la agricultura en general.

En la práctica, en el caso de que se concluya la Ronda de Doha, solo unos pocos países utilizarían activamente las excepciones para productos especiales y sensibles en el caso del arroz porque muchos de los principales productores están clasificados como PMA y están, por tanto, exentos de obligaciones de reducción arancelaria.

Además, varios países productores de arroz desarrollados y en desarrollo ya aplican tasas arancelarias muy por debajo de los niveles «consolidados» notificados a la OMC, lo que constituye una señal de que posiblemente no ofrezcan una gran resistencia ante un recorte de esas tasas consolidadas. De modo que es posible que incluso las reducciones plenas acordadas para los aranceles, que lo son sobre los valores consolidados, podrían carecer



de consecuencias sobre los aranceles realmente aplicados.

De hecho, considerando las grandes diferencias entre los aranceles consolidados y los aplicados (el llamado «excedente arancelario») en los principales países importadores, el efecto que puede observarse es escaso en la actual ronda de reforma de la política comercial a menos que la reducción de las tasas consolidadas sea lo suficientemente profunda para eliminar la distancia entre las tasas arancelarias consolidadas y las aplicadas.

Por otro lado, es posible que incluso los actores menores de la economía del arroz se vean tentados a designar el arroz como especial o sensible, junto con el trigo, el maíz y otros cereales, con el fin de limitar las concesiones sobre el acceso al mercado para todo el sector de los cereales. Así sucedió en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, en el que el arroz fue declarado idóneo para la salvaguardia especial incluso por países donde no parecía un cultivo estratégico.

En cuanto a los productos especiales y sensibles, se espera reducir el riesgo de abuso de estas excepciones imponiendo límites a su número o mediante unos criterios estrictos que los productos deberán cumplir.

Combatir los efectos generados por los productos especiales y sensibles: el caso de los productos lácteos

Al igual que con el arroz, el comercio de productos lácteos se mantiene muy restringido por barreras de acceso al mercado y ha resultado difícil realizar una reforma comercial en este sector. El proceso de arancelización de la Ronda Uruguay supuso que los productos lácteos tuvieran unos aranceles de entre los más elevados del sector agrícola. Como resultado de ello, unas negociaciones comerciales que redujeran significativamente los obstáculos al comercio en todos los ámbitos tendrían un efecto importante sobre las políticas internas comerciales y de los productos lácteos. En este contexto, las recientes cláusulas que definen productos especiales y sensibles

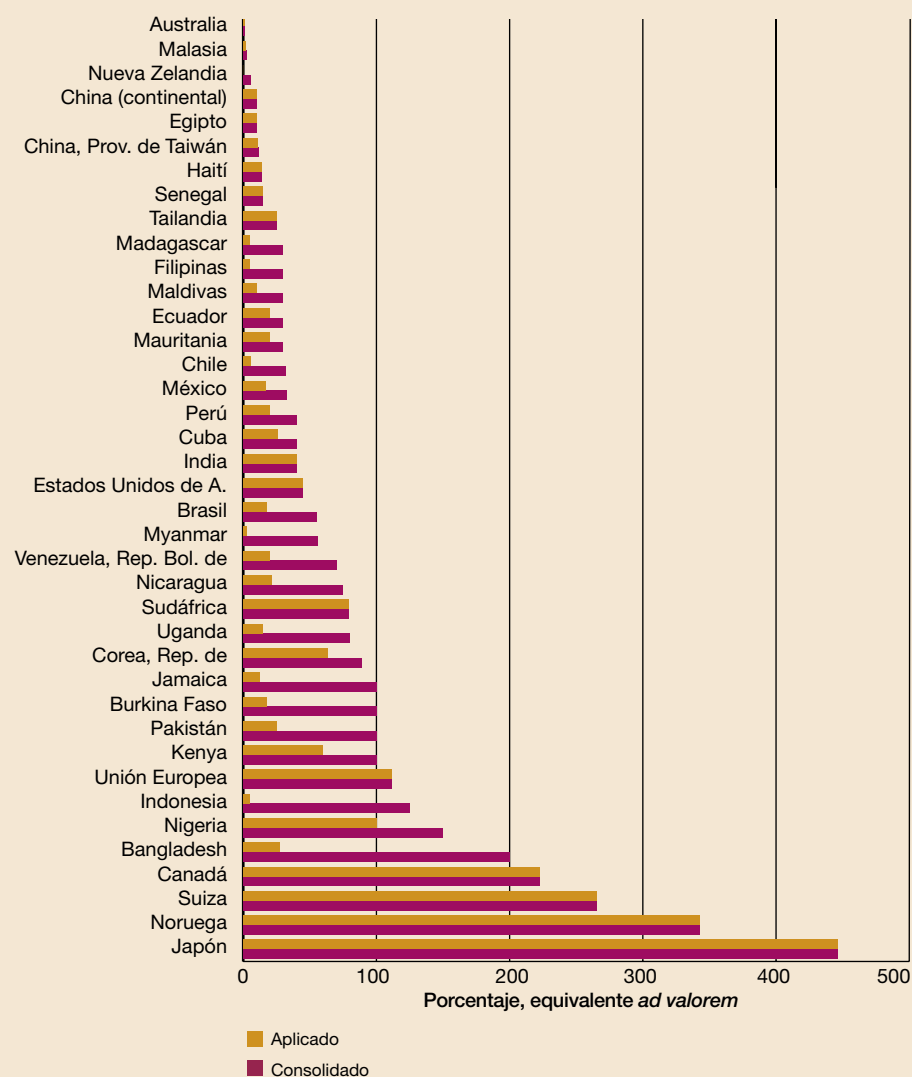
con excepciones a las disciplinas generales posiblemente afecten al potencial de reforma del sector lechero. El problema fundamental es en qué medida lo afectan.

Una vez que los productos lácteos se han declarado productos especiales, los países en desarrollo pueden eximir a dichos productos de la reducción arancelaria en la medida en que el sector lechero pueda considerarse de importancia fundamental para la «seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de vida y las necesidades del desarrollo». Una vez declarados como productos sensibles, los países pueden apartarse de las reducciones generales de las fórmulas arancelarias ofreciendo una «mejora sustancial» en el acceso al mercado a través de una expansión del contingente arancelario que tenga en cuenta una desviación fuera de la fórmula arancelaria. El número de productos lácteos individuales idóneos es esencial; en algunos países desarrollados los productos lácteos suponen una cuota importante de las líneas arancelarias agrícolas, ascendiendo dicha cuota al 8 por ciento en la Unión Europea (UE) y al 14 por ciento en los Estados Unidos de América.

El análisis de la FAO (FAO, 2005e) sugiere que, además de la entidad absoluta de los aranceles consolidados de los productos lácteos, los factores fundamentales que afectan a las consecuencias de la designación como producto especial y sensible son:

- La amplitud del «excedente» arancelario, la diferencia entre las tasas de arancel «consolidadas» en la OMC y las realmente aplicadas. Este factor es muy importante en muchos países en desarrollo, según se muestra en el gráfico. En estos casos, incluso una reducción sustancial en los aranceles consolidados puede resultar insuficiente para reducir los aranceles realmente aplicados y no tendría efectos sobre el acceso al mercado.
- El alcance del «agua» arancelaria, el exceso de un arancel con respecto a lo que es estrictamente necesario para impedir que las importaciones socaven las políticas internas existentes de apoyo a los precios

Perfil arancelario para la mantequilla: promedio de aranceles fuera de contingente de algunos países y regiones



Nota: Los datos sobre aranceles se refieren, bien a la media de los excedentes de contingente, bien a la media de cada arancel de NMF cuando no hay contingente, en función del país.

Fuente: FAO/UNCTAD, 2006.

(una preocupación especialmente en los países desarrollados, donde el fenómeno se produce). En estos casos, la reducción arancelaria puede resultar insuficiente para dar lugar a cambios en los precios o en las políticas, y las mejoras en el acceso al mercado serían mínimas.

- La transacción o norma que se negocie para determinar cuánto incrementar los contingentes de importación a fin de compensar las reducciones arancelarias incompletas cuando los productos lácteos se designen como sensibles.

Sin una exención de producto especial o sensible, una importante reducción arancelaria conduciría a unos precios mundiales de los productos lácteos superiores en un 8 a 12 por ciento, pero estos cambios se reducirían en más de la mitad con un trato de producto especial y sensible. El análisis de la FAO (Cluff y Vanzetti, 2005) indica que, aunque todos los países en desarrollo declararan una exención de producto especial para el sector lechero, los efectos en los mercados mundiales con respecto a la hipótesis de falta de exención serían escasos, principalmente por la entidad del excedente arancelario y el limitado papel desempeñado por estos países en los mercados mundiales. Sin embargo, en el caso de la designación como producto sensible por parte de los países desarrollados, los efectos de un recorte ambicioso en la fórmula arancelaria se reducen considerablemente y los incrementos en el acceso a los mercados se verían seriamente limitados.

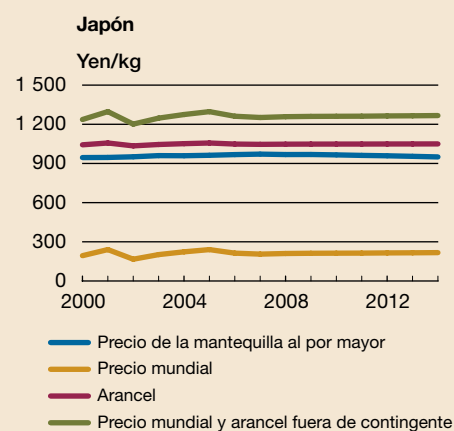
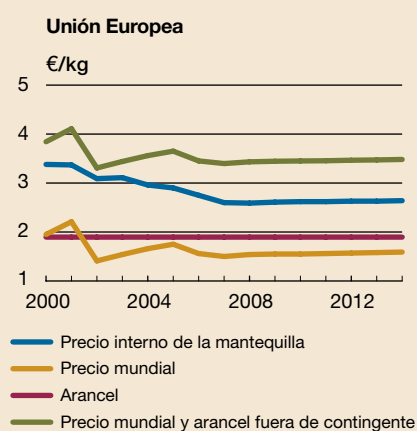
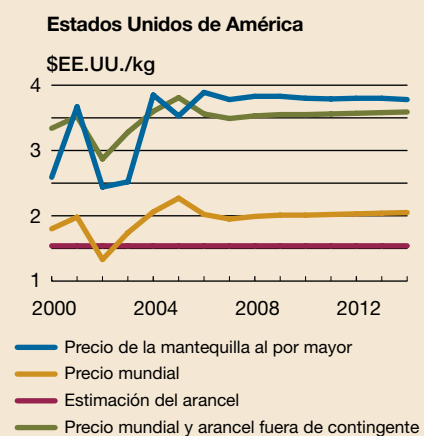
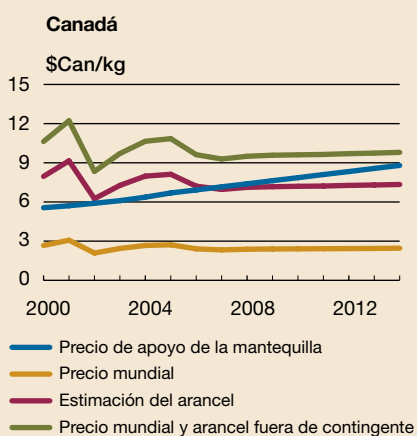
Estadísticas sobre aranceles de los productos lácteos: promedio de los aranceles únicos o fuera de contingente, 2002

Producto	Arancel consolidado (porcentaje)		Arancel aplicado (porcentaje)		Diferencia (porcentaje)
	Media	Máximo	Media	Máximo	
Mantequilla	57	573	28	447	29
Queso	50	494	23	265	26
Productos concentrados	54	496	24	303	29

Nota: Los datos sobre aranceles se refieren a las medias de los aranceles fuera de contingente o a los aranceles únicos de NMF, cuando no existe contingente, para todos los países.

Fuente: FAO/UNCTAD, 2006.

«Agua» del arancel para la mantequilla en algunos países y regiones



Fuente: Cálculos procedentes de OCDE/FAO, 2005.





Aumentos repentinos de las importaciones, perturbación del mercado y el mecanismo especial de salvaguardia

La liberalización del comercio no solo expone a los sectores agrícolas de los países en desarrollo a una competencia intensificada procedente de las importaciones; también aumenta la vulnerabilidad ante los flujos repentinos de importaciones de corta duración –aumentos repentinos de las importaciones– que pueden perturbar los mercados y la producción internos de alimentos. Esta clase de vulnerabilidad preocupa especialmente a los países en desarrollo que están intentando desarrollar su potencial agrícola y diversificar su producción.

Ya no se pone en discusión que los aumentos repentinos de las importaciones y unos precios deprimidos de las mismas sean amenazas para la estabilidad de los mercados internos. Se sabe que muchos países en desarrollo, en particular los «países de bajos ingresos y con déficit de alimentos» (PBIDA), experimentan cada vez más incrementos repentinos de las importaciones de diferentes productos alimenticios, especialmente desde mediados del decenio de 1990, cuando se rebajaron los obstáculos a la importación. El análisis realizado por la FAO sobre los datos de importación para 102 países en desarrollo entre 1980 y 2003 confirma este panorama, hallando más de 7 000 aumentos repentinos de las importaciones, con frecuencia creciente después de 1994 (FAO, 2005f). También se ha hablado de consecuencias negativas sobre la producción, la industria y el empleo internos.

Los aumentos repentinos de las importaciones: un fenómeno muy corriente

El análisis de la FAO pone de manifiesto que, aunque el fenómeno de los aumentos repentinos de las importaciones es muy corriente, tanto en términos geográficos como por productos

básicos, algunos grupos de productos y regiones se han visto más afectados que otros. Entre los grupos de alimentos, los más afectados fueron los aceites vegetales, las carnes y los cereales secundarios. Utilizando la definición de «aumento repentino de las importaciones» como un incremento del 30 por ciento o superior con respecto a la media de las importaciones en los tres años anteriores, la incidencia de los aumentos repentinos varió de menos del 10 por ciento para los cereales (o uno cada diez años) al 21 por ciento para los aceites vegetales (uno cada cinco años). Entre los diferentes productos, los más frecuentemente sujetos a aumentos repentinos de las importaciones fueron las carnes de cerdo y aves de corral, el aceite de palma, el azúcar y los huevos, todos ellos situados en una frecuencia alrededor del 20–23 por ciento. Aunque todos los países hayan experimentado estos aumentos repentinos, algunos parecen haberse visto más afectados que otros. En Asia, Bangladesh y la India; en África, Ghana, Kenya, Malawi, Nigeria y Zimbabwe; y en América Latina, el Ecuador y Honduras. Unos 50 países (o casi la mitad de los cubiertos por el análisis) experimentaron más de 70 aumentos repentinos de las importaciones durante los 23 años estudiados.

Entre los factores que contribuyeron a los aumentos repentinos de las importaciones estuvieron algunos específicos de los países como la variabilidad meteorológica, los movimientos cambiarios, los cambios en las políticas comerciales, la liberalización del mercado interno y las inversiones extranjeras directas vinculadas al comercio de alimentos. Pero los aumentos repentinos de las importaciones también pueden ser el resultado de factores exógenos transitorios, bien impulsados por las políticas, bien por el mercado, que pueden conducir a fuertes caídas en



los precios mundiales de los productos básicos. Los consiguientes aumentos repentinos de las importaciones suponen, a su vez, un importante perjuicio para las industrias nacionales con repercusiones para la rentabilidad a corto plazo y la inversión a largo plazo en el sector, en algunos casos con efectos negativos para el empleo, la pobreza y la seguridad alimentaria en las zonas rurales. Aunque las deficiencias a corto plazo en la producción interna como consecuencia de las variaciones climáticas puedan dar lugar a aumentos repentinos de las importaciones, estos suministros adicionales son a menudo necesarios para mantener el acceso de los consumidores a precios aceptables. No obstante, se dan numerosos casos de aplicación de compromisos de reducción arancelaria por parte de países en desarrollo relacionados con una mayor frecuencia en los aumentos repentinos de las importaciones que han dañado o amenazado con dañar o desplazar a una producción interna viable y que han tenido repercusiones negativas sobre el empleo, la pobreza y la seguridad alimentaria en las zonas rurales.

La necesidad de protección: el mecanismo especial de salvaguardia

La mayor frecuencia de las informaciones de prensa en relación con los aumentos repentinos de las importaciones y las perturbaciones que éstos generan en los mercados locales de los países en desarrollo, así como los perjuicios para los productores locales, ponen de manifiesto que los países en desarrollo carecen de acceso a instrumentos eficaces de salvaguardia. Considerando esta experiencia, en el Acuerdo Marco de julio de 2004 se llegó a un acuerdo de establecer un mecanismo especial de salvaguardia consistente en un arancel adicional para la defensa de los países en desarrollo ante los aumentos repentinos de las importaciones. Este instrumento debe ser sencillo y eficaz.

Conforme a los acuerdos existentes, muchos países carecen de acceso a un instrumento eficaz de salvaguardia y se resisten a reducir sus aranceles consolidados por debajo de niveles que les impedirían variar los aranceles aplicados a efectos de salvaguardia.

Mientras que la elaboración de unas medidas paliativas adecuadas para el comercio podría satisfacer algunas de las preocupaciones de los países en desarrollo con respecto a los aumentos repentinos de las importaciones, la imposición de cualquier medida restrictiva del comercio para hacer frente a unos aumentos repentinos perjudiciales en las importaciones debe basarse firmemente en un análisis de las consecuencias y, en particular, en la perturbación y perjuicio que de tales aumentos se deriven para la agricultura interna. El recurso arbitrario a medidas de salvaguardia, en ausencia de un perjuicio demostrado, podría tener efectos negativos sobre el crecimiento económico y el bienestar de los consumidores limitando los recursos para otras industrias internas relativamente más viables.

La idea básica del establecimiento de un mecanismo especial de salvaguardia para los países en desarrollo es una evolución positiva porque alivia los temores ante la liberalización y proporciona un instrumento concreto para responder a los problemas planteados por los aumentos repentinos de las importaciones. Aunque se han alcanzado acuerdos sobre algunos de los elementos del mecanismo especial de salvaguardia, prosiguen los debates sobre los otros aspectos más problemáticos como los mecanismos de activación y las soluciones (es decir, la clase y entidad de las restricciones adicionales al comercio impuestas en caso de un aumento repentino de las importaciones). El reto consiste en concebir unos mecanismos de activación y unas soluciones adecuados de forma que se equilibren los intereses defensivos que se espera vayan a quedar protegidos por un mecanismo especial de salvaguardia al tiempo que no se socavan los intereses ofensivos de los exportadores en términos de acceso al mercado.

La concepción de un mecanismo especial de salvaguardia

Desde el principio, las negociaciones sobre el mecanismo especial de salvaguardia abarcaban cuatro elementos esenciales o aspectos de «concepción» del instrumento¹: ¿Qué países tendrán acceso? ¿Qué productos

estarán cubiertos? ¿Cómo se activará el mecanismo? ¿Cuál será la solución? En el momento de la Declaración Ministerial de la OMC en diciembre de 2005 (OMC, 2005), se había llegado a acuerdos sobre dos elementos: que todos los países en desarrollo tendrían acceso al mecanismo especial de salvaguardia y que los mecanismos de activación se referirían al precio y al volumen. Otros elementos siguen pendientes de decisión.

Idoneidad de los productos

El Acuerdo Marco de julio de 2004 no decía nada sobre la posible limitación del mecanismo especial de salvaguardia sólo a determinados productos o si éste se aplicaría a todas las líneas arancelarias. Durante las negociaciones surgieron algunas ideas, que iban desde la idoneidad limitada de los productos basada en determinados criterios a ninguna clase de restricción. El grupo del G33, compuesto por más de 40 países en desarrollo, adoptó esta última posición. La Argentina, el Paraguay, los Estados Unidos de América y el Uruguay, por otro lado, propusieron algunas restricciones. Entre estas figuraba la restricción solo a aquellos productos cuyos aranceles hubiesen sido completamente reducidos según la fórmula normal de reducción arancelaria y aquellos productos de origen interno o que sean sustitutos próximos de los de origen interno.

Las activaciones

Se ha acordado que existirán activaciones de precio y de volumen. Las negociaciones posteriores se han referido a las condiciones en las que se permitiría que un país activara un mecanismo especial de salvaguardia.

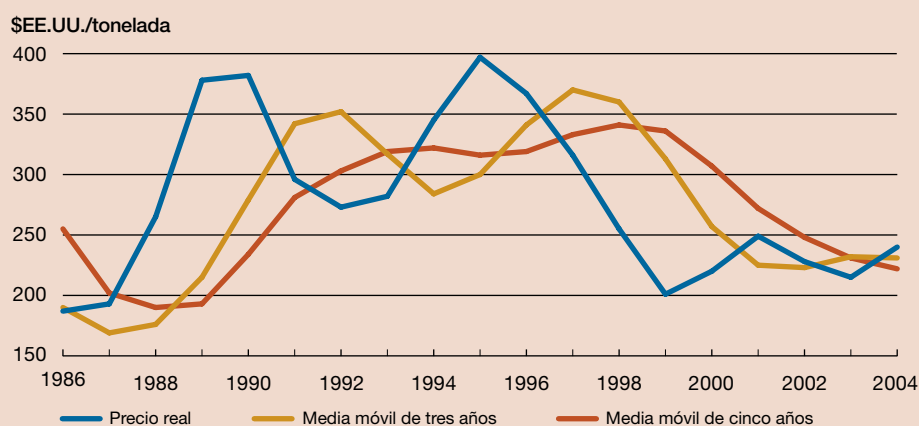
La activación de precio

La activación de precio de la «disposición de salvaguardia especial» (SGE) agrícola de la Ronda Uruguay se basaba en un precio de referencia fijo en un período de base. Una SGE se activa cuando el precio de importación practicado cae por debajo del precio de referencia fijado. El G33 propuso unas medias móviles trienales de los precios de importación como precio de referencia. Otros han propuesto una combinación de media móvil y referencias fijas. En cada caso, un

¹ Se proporcionan más detalles sobre los principales componentes del mecanismo en FAO, 2005c.

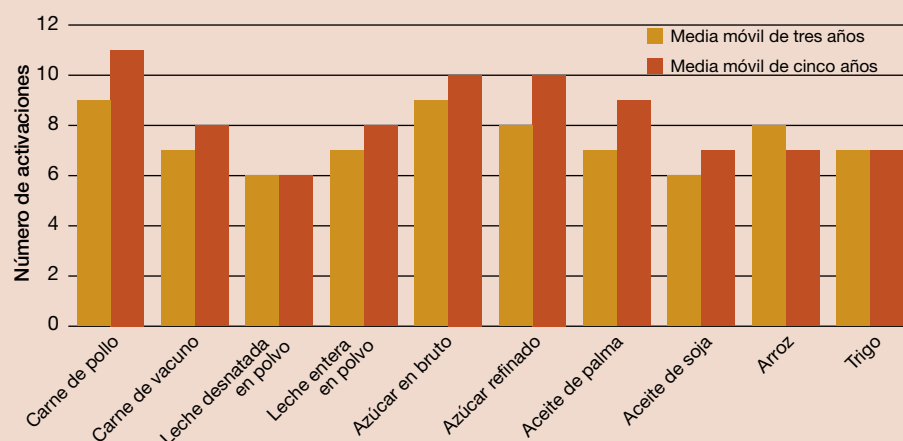


Promedio móvil de tres y cinco años para los precios del azúcar blanco



Fuente: Sharma, 2005.

Número total simulado de activaciones para diferentes productos básicos correspondientes a medias móviles de tres y cinco años en los precios de referencia, 1986-2004



Fuente: Sharma, 2005.

mecanismo especial de salvaguardia se activaría cuando el precio de importación practicado quedara por debajo del precio de referencia. La cuestión clave es cuál de las referencias alternativas se prefiere, considerando los objetivos de simplicidad y eficacia. En el gráfico que figura arriba se ilustran los movimientos en los precios corrientes y en la media móvil de los mismos en el caso del azúcar.

Las ventajas principales de la opción del precio fijo de referencia son la simplicidad y las menores necesidades de datos, mientras que la desventaja principal es que el precio fijo no incorpora información reciente sobre precios, salvo que se actualice periódicamente. Como resultado de

ello, cuanto los precios corrientes se desvían considerablemente con respecto a las tendencias a largo plazo, es posible que las salvaguardias se activen inadecuadamente. El análisis de la FAO, basado en los precios de mercado mundiales de diez productos alimenticios, confirma que esto es lo que sucede.

Sin embargo, esta deficiencia se evita con referencias basadas en medias móviles. En el mismo análisis se muestra que el precio medio de referencia móvil a tres años funciona bien (casi siempre) al activar una salvaguardia cuando los precios se deprimen. No obstante, se llegó a la conclusión de que este precio de referencia no había funcionado (como activación) durante aquellos

períodos en los que persistían los precios deprimidos. Por otra parte, un precio medio de referencia móvil a *cinco años* activa las salvaguardias incluso en esos casos y, por tanto, posiblemente resulte más efectivo.

La activación de volumen

La fórmula para la activación de volumen de la SGE de la Ronda Uruguay se basaba sobre todo en los niveles de importación de los tres años anteriores con ajustes en cuanto al grado de penetración de las importaciones y al cambio en los consumos en el período anterior. La propuesta de mecanismo especial de salvaguardia del G33 es similar, pero se basa solo en los niveles de importación de los tres años anteriores. La salvaguardia se activa cuando el volumen de importaciones supera en un momento dado el nivel de activación.

Un análisis de los diferentes mecanismos de activación correspondientes a una muestra de diez casos en 1990–2004 pone de manifiesto que la referencia para la media móvil de las importaciones (tanto a tres años como a cinco años) activa las salvaguardias en un 60 por ciento del período. Las opiniones difieren en cuanto a que este nivel de seguridad sea más o menos adecuado o demasiado elevado.

Soluciones frente a los aumentos repentinos de las importaciones

La palabra «solución» hace referencia a la medida de rectificación adoptada como consecuencia de una activación. En el caso del mecanismo especial de salvaguardia y de la SGE, se trata de un arancel adicional que se recauda. El problema consiste en determinar la cuantía del arancel adicional que debe imponerse.

Con arreglo a las actuales normas del SGE, en caso de una activación de precio, el derecho adicional varía con el grado de depresión de los precios por debajo de la cuantía fija de la activación. La respuesta del SGE se concibió para contrarrestar solo una parte de la depresión de los precios. Por ejemplo, los aranceles adicionales permitidos son de un 4 por ciento para una depresión de precios del 20 por ciento, un 28 por ciento para una depresión del 50 por ciento, y de un 70 por ciento para una

Número total de activaciones para la media móvil a tres y cinco años de los niveles de importación de referencia, 1990–2004

Importador	Producto	Número de activaciones	
		MM-3	MM-5
Camerún	Carne de pollo	8	8
Ghana	Carne de pollo	11	11
Jamaica	Carne de pollo	6	7
Senegal	Leche en polvo	6	5
Sri Lanka	Leche en polvo	8	10
Camerún	Arroz	12	13
Honduras	Arroz	12	13
Nicaragua	Arroz	8	7
Camerún	Azúcar refinado	12	11
Tanzania, Rep. Unida de	Azúcar refinado	9	8
Total		92	93
Porcentaje de activación		61	62

Nota: MM-3 y MM-5 son las medias móviles a tres y cinco años, respectivamente.

Fuente: FAO.

depresión del 80 por ciento. El arancel adicional se incrementa progresivamente para las depresiones en los precios superiores al 80 por ciento. Por lo que respecta a la activación de volumen del SGE, el derecho adicional se determina en un máximo de un tercio del derecho vigente en el año en el cual se adopte la medida.

El texto del G33 publicado a principios de 2006 proponía soluciones para ambas activaciones. En el caso de la activación de precio, el derecho adicional máximo compensaría plenamente la diferencia entre el precio de referencia y el precio corriente de importación. En contraste, las otras dos propuestas formuladas en la OMC son para compensar la diferencia solo de forma parcial. Así sucede ciertamente en el caso de la propuesta conjunta de la Argentina, el Paraguay y el Uruguay, en la que se presentó un esquema de derechos adicionales que varían con el grado de depresión de los precios (como ocurre con el SGE), pero solo compensan parcialmente la diferencia de precios. La solución contenida en la propuesta de los Estados Unidos de América no pone en relación los derechos adicionales con las diferencias, sino que se determina a través de una fórmula basada en los aranceles consolidados corrientes y los de la Ronda Uruguay. Ciertamente no

existe un medio fácil para determinar un nivel óptimo de la solución que resulte el más eficaz para todos los países y productos, pero la cuestión principal parece que es determinar si el grado de la compensación tiene que ser total o parcial.

En el caso de la solución ante los aumentos repentinos en volumen, el G33 propuso un esquema de derechos adicionales que varían con la amplitud del propio incremento, de tal forma que el derecho adicional es más elevado cuando las importaciones son muchas. Como contraste, el derecho adicional en la propuesta conjunta de la Argentina, el Paraguay y el Uruguay se establece en el 20 por ciento del arancel consolidado corriente, mientras que la solución en la propuesta de los Estados Unidos de América es la misma que para la activación de precio, según se observó anteriormente. La teoría del comercio sugiere un enfoque ante la determinación de un nivel adecuado de derechos adicionales para un nivel determinado de aumento repentino de las importaciones, pero es posible que no resulte práctico en un contexto de negociación, ya que la fórmula depende de parámetros como la elasticidad de la demanda de importación del producto, que es posible que no se conozcan con precisión.

Las preferencias arancelarias y su erosión

La necesidad de abordar la cuestión de la erosión de las preferencias se subrayó a través del Acuerdo Marco. Muchos países en desarrollo disfrutaban de preferencias comerciales o arancelarias a través de las cuales las exportaciones de algunos de sus productos obtienen acceso a los mercados de los países desarrollados con unos aranceles menores que los aplicados a otros exportadores (tasas de «nación más favorecida» o NMF). En algunos casos –exportaciones de los PMA con arreglo a la iniciativa de la UE «todo menos armas», por ejemplo–, el arancel se reduce a cero. Las preferencias pueden o no ser recíprocas. Las preferencias recíprocas se dan cuando dos países se ofrecen mutuamente concesiones comerciales que no ofrecen a otros países. Las preferencias comerciales no recíprocas son acuerdos comerciales por los que un país ofrece unilateralmente concesiones a otro país o a otros países. Las preferencias comerciales no recíprocas son importantes para muchos de los países en desarrollo más pobres y más vulnerables. Unos 80 PMA y pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) se benefician de preferencias no recíprocas, si bien dichas preferencias equivalen a menos de un 2 por ciento de las exportaciones agrícolas mundiales.

La preferencia es una tasa arancelaria inferior por pagar en relación con la pagada sobre las importaciones procedentes de otros países. La diferencia entre las dos tasas es el *margen de preferencia*. Los países en desarrollo que reciben preferencias arancelarias disfrutaban de volúmenes y valores de exportación más elevados de su comercio con el país que otorga la preferencia. En principio, ello debería contribuir a su crecimiento y desarrollo. El país que otorga la preferencia pierde ingresos por aranceles iguales al margen de preferencia sobre cada unidad de

importaciones procedente del país beneficiario de la preferencia. Dado que las importaciones procedentes de los exportadores preferenciales pueden venderse en los mercados internos de los países que otorgan las preferencias a los mismos precios que las importaciones de cualquier otro origen, las exportaciones de los países receptores de las preferencias obtienen un precio más alto que el del mercado mundial, de nuevo por el importe medido del margen de preferencia. Por tanto, existe un potencial de transferencia al país exportador desde el presupuesto del país que otorga la preferencia, en el sentido que el margen de preferencia es un ingreso arancelario al que el país importador ha renunciado. Sin embargo, este ingreso de transferencia no va necesariamente a los productores y exportadores en aquellos países en desarrollo beneficiarios de la preferencia; la transferencia puede compartirse a través de la cadena de valor entre los importadores, los comerciantes y los consumidores en el país importador y los exportadores, los comerciantes y los productores en el país exportador. La manera exacta como se comparte dependerá de una serie de factores, entre ellos el poder de mercado relativo de estos distintos actores en la cadena de valor, la medida en que el producto se diferencie entre los diferentes exportadores y la situación de mercado concreta.

En agricultura, este tipo de mecanismos son de especial importancia para unos pocos países y en el caso de un limitado número de productos¹. Desde el punto de vista de los beneficiarios de la preferencia, las preferencias comerciales facilitan el acceso a los mercados de los países desarrollados, incrementan los volúmenes y los precios de exportación

² Para más detalles de las cuestiones referentes a las preferencias agrícolas en el contexto de las negociaciones de la OMC, véase FAO, 2005g.



para unos productos que, en otras circunstancias, no podrían comercializar en condiciones competitivas. Tienen un valor especial para los PEID por la escasa entidad de sus mercados internos, que limitan su capacidad para explotar las economías de escala y las oportunidades de diversificación, y por el hecho de que su limitada base de recursos les dificulta la consecución y el mantenimiento de la competitividad. Por tanto, las preferencias pueden aumentar el bienestar de sus poblaciones al apoyar el empleo, los ingresos y el crecimiento económico. Al mismo tiempo, la limitada cobertura de productos, las restricciones administrativas sobre la utilización de las preferencias (como las complicadas normas de origen), los elevados costos del cumplimiento de las reglamentaciones técnicas, sanitarias y fitosanitarias, así como los problemas del lado de la oferta interna en algunos países han limitado la capacidad de muchos beneficiarios para aprovechar plenamente las preferencias comerciales. Además, cuando han resultado eficaces, los incentivos facilitados a los productores de mercancías beneficiarias de la preferencia posiblemente hayan reducido los incentivos para invertir en otros sectores competitivos. La utilidad de las preferencias para los países receptores por lo que respecta a la contribución a su crecimiento y desarrollo a largo plazo se ha puesto, por tanto, en cuestión.

Las preferencias también discriminan entre los receptores de la preferencia y otros países en desarrollo, restringiendo potencialmente las perspectivas de desarrollo de los segundos. En la práctica, la cuota relativa del comercio preferencial en las exportaciones agrícolas mundiales ha estado disminuyendo a lo largo de la última década, lo que sugiere que las preferencias no han supuesto un impedimento significativo para las oportunidades de mercado de terceros países. Dentro de la OMC, una «cláusula de habilitación» es el fundamento jurídico que permite la desviación desde el principio de no discriminación entre miembros de la OMC para la concesión de preferencias comerciales a países en desarrollo. Sin embargo, la cláusula exige que no haya discriminación entre

países en desarrollo para la concesión de preferencias comerciales, excepto en el caso del trato especial a favor de los PMA de entre ellos. Ciertos países desarrollados conceden en ocasiones preferencias específicas para grupos limitados de países en desarrollo que comprenden países que no figuran entre los PMA, tales como las que la UE otorga a los países ACP en virtud del Acuerdo de Cotonú, el cual proporciona un acceso exento de derechos a los mercados de la UE para 77 países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) y comprende protocolos especiales que dan considerables preferencias a ciertos países del grupo ACP en lo tocante al banano, el azúcar, el arroz y el ron. En el pasado este acuerdo se ha considerado incompatible con la cláusula de habilitación y ha exigido una exención de las normas actuales por parte de los miembros de la OMC. No obstante, una reciente decisión del Órgano de Apelaciones de la OMC apunta a que los mecanismos que discriminan a favor de algunos países en desarrollo no comprendidos entre los PMA tal vez sean congruentes con la cláusula de habilitación, siempre que cumplan las condiciones relacionadas con dicha cláusula y extiendan las mismas preferencias a todos los países en desarrollo que tengan la misma situación.

Los productos básicos comercializados conforme a las preferencias comparten algunas de las características y preocupaciones de los productos especiales y sensibles. Sin embargo, las preferencias plantean ciertas complicaciones concretas, dado que, si bien los países en desarrollo pueden beneficiarse de las preferencias, son los países desarrollados quienes las ofrecen. Además, pueden constituir un complemento al apoyo y a la protección que los países desarrollados dan a sus propios sectores agrícolas, tal como sucede en el caso del azúcar en la UE. Las políticas en apoyo de estos productos en países que otorgan preferencias han estado entre las más restrictivas y han sido objeto de impugnaciones en la OMC. Las impugnaciones sobre mecanismos de preferencias comerciales han tenido resultados positivos en la OMC, en particular los relativos al comercio de banano y azúcar en la UE, que suponen

el grueso del comercio preferencial. Los ministros de agricultura de la UE han acordado recientemente cambios radicales en la Organización Común de Mercados del Azúcar de la UE, lo que significará una reducción importante en el apoyo al precio de este producto en la UE. Además de a los productores de azúcar de la UE, la reforma afectará a los países en desarrollo y a los PMA que dependen del trato preferencial, así como a los precios más elevados de que disfrutaban para las exportaciones de azúcar a la UE, que están relacionados con el precio de apoyo al azúcar en la UE. En el caso del banano, las preferencias para ciertas importaciones en la UE procedentes de los ACP se han visto afectadas por la sustitución del anterior sistema de contingente arancelario a la importación vigente en la UE con un sistema exclusivamente arancelario en 2006, de nuevo en respuesta a una serie de decisiones de la OMC. Estos dos casos se tratan con mayor detalle en las secciones siguientes.

Todos los países en desarrollo, incluidos los beneficiarios de preferencias para determinados productos, deberían beneficiarse de reducciones generales en los aranceles de NMF que mejorarán su acceso a los mercados de los países desarrollados. A medida que se reducen los aranceles de NMF, se erosionarán los márgenes de preferencia y, por tanto, los beneficios relativos de las preferencias comerciales para los países beneficiarios. Los análisis económicos de esta transacción sugieren que en conjunto los beneficios de las reducciones arancelarias multilaterales compensarían ampliamente las pérdidas por erosión de las preferencias. Sin embargo, algunos países, particularmente los PEID, aunque no solo ellos, dependen en gran medida de las exportaciones de determinados productos objeto de acuerdos preferenciales, en especial el banano y el azúcar. Tales productos pueden suponer una parte importante de sus ingresos totales de exportación, de sus rentas y de su empleo, de forma que la erosión de las preferencias tiene graves consecuencias potenciales de carácter económico. En el caso de estos países, los beneficios de las reducciones arancelarias multilaterales no compensarían la pérdida de preferencias.

Existe preocupación entre quienes buscan una mayor liberalización del comercio en el sentido de que la persistencia de las preferencias pueda dar como resultado una liberalización menor de la esperada porque los países receptores de las preferencias no presionarán por unas reducciones ambiciosas de sus aranceles de NMF y porque los países que otorgan preferencias podrían usar la concesión de las mismas como un argumento para el mantenimiento del apoyo y la protección de sus propias agriculturas. Al mismo tiempo, la erosión de preferencias parece inevitable, ya que los aranceles se reducen con carácter general en negociaciones multilaterales, se firman nuevos acuerdos comerciales bilaterales y regionales, y se impugnan ante la OMC las políticas nacionales de los países desarrollados que comprenden mecanismos preferenciales. Las preguntas principales tienen relación con la cuantía del daño económico padecido como resultado de la pérdida de preferencias y lo que puede hacerse para mitigar dicho daño. El consenso sobre las nuevas reducciones en los aranceles de NMF en la OMC dependerá de las respuestas a estas preguntas.

Ha habido propuestas sobre cómo mantener y mejorar el funcionamiento de por lo menos algunos mecanismos de preferencias cuando se pueda demostrar

que representan beneficios netos importantes y que los países interesados realmente los *necesitan* porque, de otro modo, sus exportaciones no serían competitivas. La prioridad podría ser el mantenimiento de preferencias «profundas» que proporcionen importantes concesiones en el acceso a los mercados para un número limitado de países que las necesitan, por oposición a preferencias «superficiales» para todos los países en desarrollo. La dificultad en este punto consiste en llegar a un acuerdo sobre los criterios para el modo de determinar los países y productos y cuál debería ser la concesión preferencial. También se ha apuntado que los beneficios de las preferencias podrían mantenerse, por lo menos temporalmente, tratando a los productos básicos en cuestión de una manera similar a los productos especiales. Limitando el alcance de las reducciones arancelarias para estos productos o retrasando o extendiendo el calendario para su aplicación, podría reducirse el grado de erosión de las preferencias. Cuando se dé una erosión de preferencias y un país sufra pérdidas económicas como resultado de ello, también se podría defender la negociación de una compensación.

Fundamentalmente, con el fin de afrontar una erosión significativa de las preferencias comerciales, los actuales países beneficiarios necesitarán una

Exportaciones y preferencias del azúcar y del banano: valores de algunos países, 2000-2002

País	Exportaciones en porcentaje de las exportaciones agrícolas	Exportaciones en porcentaje del total de exportación de mercancías	Exportaciones en porcentaje del PIB	Valor de las preferencias en porcentaje del PIB
Azúcar				
Fiji	55	20	6,3	3,5
Guyana	41	20	14	9,3
Jamaica	26	4	0,9	0,7
Mauricio	74	6	5,7	4,6
Banano				
Santa Lucía	68	65	4,3	0,71
San Vicente	50	38,6	4,6	0,94
Dominica	63	26	4,7	0,71

Fuente: FAO, 2004b.



asistencia para el ajuste destinada a incrementar la productividad y la competitividad de sus sectores de productos básicos agrícolas dependientes de las preferencias o a fin de facilitar la diversificación y salir de tales sectores. Hasta tanto mucho países en desarrollo receptores de preferencias no mejoren su capacidad de oferta y su competitividad, se verán perjudicados por nuevas reducciones en los aranceles de NMF o por la participación en acuerdos preferenciales recíprocos con países desarrollados. Las perspectivas de un mayor acceso a causa de una mayor liberalización para los países beneficiarios de preferencias posiblemente sean limitadas porque los países beneficiarios ya disfrutaban de aranceles bajos.

La erosión de las preferencias comerciales: el banano en el Caribe

El banano proporciona una buena ilustración de la clase de problemas que la erosión de preferencias plantea a las pequeñas economías vulnerables.

El banano crece en todas las regiones tropicales y es la fruta fresca más exportada del mundo en volumen y valor, suponiendo más de la mitad de los cargamentos de frutas y hortalizas frescas enviados desde los países ACP a Europa. Los ingresos por exportación de banano contribuyen en gran medida a las economías de muchos países de bajos ingresos con déficit de alimentos, entre ellos el Camerún, Côte d'Ivoire, el Ecuador, Guatemala, Honduras y Filipinas. El banano es también cultivo importante de los territorios de ultramar de la UE, como las Antillas Francesas, Madeira y las Islas Canarias. También ha sido de vital importancia para las economías de determinados PEID del Caribe, especialmente Jamaica y las Islas de Barlovento, donde el banano ha sido la principal exportación agrícola y ha generado una proporción importante del empleo y los ingresos. Sin embargo, a falta del beneficio de preferencias comerciales concedidas a ciertos Estados ACP por la CE, que garantizaban una cuota de mercado por contingentes a precios más elevados que los mundiales, las exportaciones caribeñas no habrían resultado competitivas. La

Principales características de los sistemas de importación del banano de la UE, 2005 y 2006

Origen	2005			2006		
	Contingente (toneladas)	Arancel (€/tonelada)	Arancel fuera de contingente (€/tonelada)	Contingente (toneladas)	Arancel (€/tonelada)	Arancel fuera de contingente (€/tonelada)
Todos los terceros países	3 113 000	75	680	ninguna	176	–
Países ACP	750 000	0	380	775 000	0	176

Fuente: FAO.

geografía, el clima y las estructuras de las explotaciones suponen que los costos de producción del banano sean relativamente elevados y que el número de cultivos alternativos de exportación que podrían introducirse sea limitado.

Con el beneficio de las preferencias, las Islas de Barlovento y Jamaica han dependido en gran medida del mercado de la CE. La CE, con 25 Estados Miembros y una población de 450 millones de consumidores con ingresos medios elevados, es el mayor mercado para el banano de exportación, suponiendo un 44 por ciento de las importaciones mundiales. Sus territorios (principalmente de ultramar) suministran tan solo un 16 por ciento de su consumo interno y el grueso se importa de América Latina, África y el Caribe. Por tanto, la política comercial de la CE sobre el banano y el acceso a los mercados de la CE tienen efectos notables en los mercados mundiales y en las perspectivas de los exportadores en todas estas regiones.

Hasta diciembre de 2005, la CE limitaba las importaciones de banano de diferentes grupos de proveedores a través de un complejo sistema de contingentes arancelarios. A determinados países ACP, principalmente el Camerún, Côte d'Ivoire, Jamaica y las Islas de Barlovento, se les otorgaba un contingente de 750 000 toneladas que podían entrar libres de derechos, mientras que a otros, los proveedores latinoamericanos, se les concedía un contingente de 3,1 millones de toneladas, pero con un arancel de 75 €/por tonelada. Las importaciones por encima de estos contingentes se encontraban con unos aranceles «prohibitivos» mucho más altos. Con la

cantidad total de importaciones limitada por los contingentes, los precios del banano de la CE se mantenían mucho más altos que los de otros países, como los Estados Unidos de América. Estos precios más altos, junto con la asignación de contingentes, suponían que los productores caribeños pudiesen exportar a la CE a pesar de sus costos de producción más altos.

En la OMC se presentó una serie de denuncias contra este sistema. Básicamente, el argumento presentado era que, al conceder preferencias comerciales a los proveedores ACP, el sistema discriminaba a los proveedores latinoamericanos y limitaba su acceso al mercado de la CE. En enero de 2006 la CE simplificó su sistema de importación sustituyendo los contingentes arancelarios con un régimen exclusivamente arancelario. El arancel se fijó en 176 €/por tonelada. Las importaciones ACP entran libres de derechos hasta un límite de 775 000 toneladas, de forma que sigue existiendo una preferencia comercial para los países ACP. El paso del sistema anterior al actual, y especialmente el establecimiento de la cuantía del arancel, dieron lugar a un considerable debate y a mucha controversia en el terreno político y económico (véase FAO, 2005h). Los proveedores latinoamericanos presionaban por un arancel más bajo. Entre los productores ACP, aunque los de África occidental podían ser competitivos con el margen de preferencia de 176 €/por tonelada, los caribeños alegan que esta cuantía es inadecuada para compensar sus costos de producción más altos.

El nuevo sistema de importación ha sustituido el contingente sobre las

importaciones de terceros países con un arancel de 176 €/por tonelada sin restricciones cuantitativas. Ha mantenido un contingente libre de derechos para el banano importado de países ACP. El nuevo sistema de importación también tiene repercusiones para las cuotas de mercado de los diferentes países ACP y, en particular, el equilibrio entre productores del Caribe y de África occidental. Con arreglo al sistema anterior, que estuvo vigente desde 1993 a 2005, el contingente de importación libre de derechos reservado a estos países se distribuía sobre la base de las cantidades importadas en un periodo específico de referencia del pasado («referencias históricas»). Más de la mitad del contingente se asignaba a proveedores del Caribe, en particular las Islas de Barlovento y Jamaica, y el resto se distribuía a proveedores africanos. Sin embargo, durante el periodo 1993–2005, las exportaciones procedentes de las Islas de Barlovento y de Jamaica disminuyeron, mientras que las del Camerún y Côte d'Ivoire crecieron significativamente. Esto condujo a una situación en la que, debido al sistema de referencias históricas, las Islas de Barlovento y Jamaica recibían unos derechos al contingente de la UE superiores a las cantidades que exportaban, mientras que el Camerún y Côte d'Ivoire se encontraban en la situación opuesta y tenían que adquirir derechos al contingente a estos dos exportadores. Esta situación ha cambiado con el nuevo sistema de importación, ya que cerca de un 60 por ciento del contingente de importación se asigna ahora por simple orden de llegada. Los sectores del banano del Camerún y Côte d'Ivoire sostienen que el nuevo sistema es más justo porque refleja mejor su competitividad con respecto a otros proveedores ACP. Al mismo tiempo, las Islas de Barlovento y Jamaica temen que pueda reducir considerablemente sus exportaciones y sostienen que sus sectores bananeros necesitaban los ingresos obtenidos por las ventas de derechos al contingente no utilizados a fin de contrarrestar sus costos de producción más elevados.

Los países exportadores de banano del Caribe también está preocupados por el futuro del acceso en franquicia

para su banano cuando expire el Acuerdo de Cotonú entre la CE y los países ACP al final de 2007. La CE ha manifestado su intención de sustituir el acuerdo con acuerdos de colaboración económica que se negociarán separadamente con cada país ACP. No está claro si la CE seguirá facilitando preferencias comerciales similares en virtud de los acuerdos de colaboración económica y si los miembros de la OMC concederán la necesaria exención de las normas del GATT. La iniciativa «todo menos armas», que permitirá finalmente importaciones ilimitadas procedentes de los PMA libres de derechos en la CE es otra fuente de preocupación para los exportadores del Caribe porque estos países no son PMA.

La reducción en el grado de preferencia resultante de los cambios en el régimen de importación del banano de la CE deja en situación vulnerable al sector del Caribe. Además, si los productores caribeños no pudieran competir por las licencias para el contingente libre de derechos con los productores del África occidental con el nuevo sistema de preferencias por orden de llegada, su margen de preferencia desaparecería por completo. La reducción en el grado de preferencia es el resultado de la necesidad de cumplir las decisiones de la OMC desfavorables al anterior régimen de importación del banano en la CE. No se debe a reducciones arancelarias acordadas en negociaciones comerciales multilaterales, aunque tales negociaciones podrían desde luego conducir a reducciones en los aranceles por NMF. Esta última posibilidad ha llevado a los productores caribeños a pedir que la CE designe la banana como producto sensible a fin de limitar posibles reducciones arancelarias y una mayor reducción del margen de la preferencia. La vulnerabilidad del sector del Caribe pone de manifiesto la necesidad urgente de mejorar su productividad y competitividad, así como examinar las posibilidades de diversificación, si se quiere que el sector resista cualquier nueva reducción en el margen de preferencia. La CE ya ha proporcionado asistencia con este fin conforme a su programa de apoyo al banano y a su marco especial de asistencia.



La liberalización del comercio y los acuerdos comerciales preferenciales: el azúcar

El acceso preferencial a los mercados del azúcar de la UE queda cubierto por el ya antiguo Protocolo del Azúcar y por los Acuerdos «preferenciales especiales del azúcar» (SPS). Con estos instrumentos se otorga un acceso libre de derechos y sujeto a contingentes al azúcar originario de países ACP. Desde su introducción en 1975, estos acuerdos se han propuesto sostener el empleo y los ingresos en los países en desarrollo y los PMA, entre los cuales se encuentran muchos PEID que dependen de la producción y de las exportaciones de azúcar.

Además de estos acuerdos, la iniciativa «todo menos armas» de la UE, que entró en vigor en 2001, también discrimina a favor de los PMA concediendo un acceso libre de derechos a las importaciones de todos los productos originarios de estos países, con la excepción de las armas y las municiones. Las importaciones de azúcar en virtud de la iniciativa «todo menos armas» están sometidas a contingentes arancelarios, estando libres de derechos las importaciones comprendidas en el contingente y sometidas a un arancel gradualmente decreciente las no comprendidas en él hasta el 2009. Se ha centrado mucha atención en las consecuencias de la liberalización comercial sobre estos acuerdos, así como sobre la consiguiente reducción en el valor de las preferencias para los países beneficiarios. Y, lo que es más importante, unos cambios radicales en la política del azúcar de la UE supondrán una reducción del 36 por ciento en el actual precio de intervención a lo largo de cuatro años a partir de 2008.

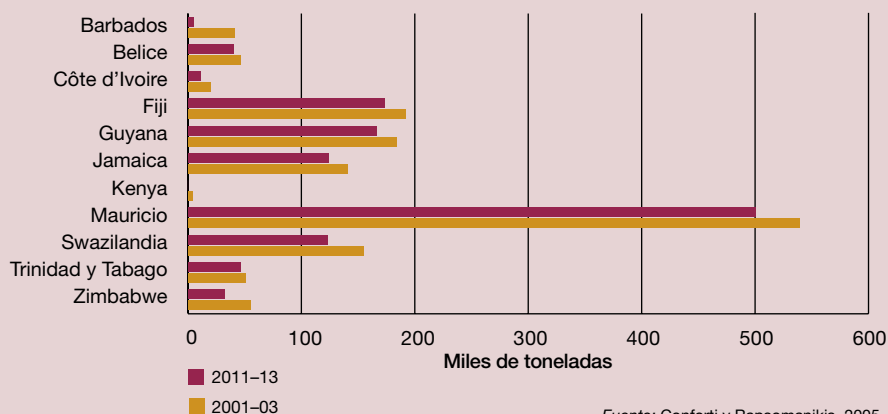
Esta situación afectará al precio obtenido por los países ACP, erosionando su margen de preferencia y reduciendo con ello sus ingresos por exportación. Dado que muchos de estos países dependen de la producción de azúcar, cuya exportación supone una cuota importante de sus ingresos totales por exportación, estas reformas tendrán repercusiones negativas sobre sus economías.

Dificultades del comercio en los PMA

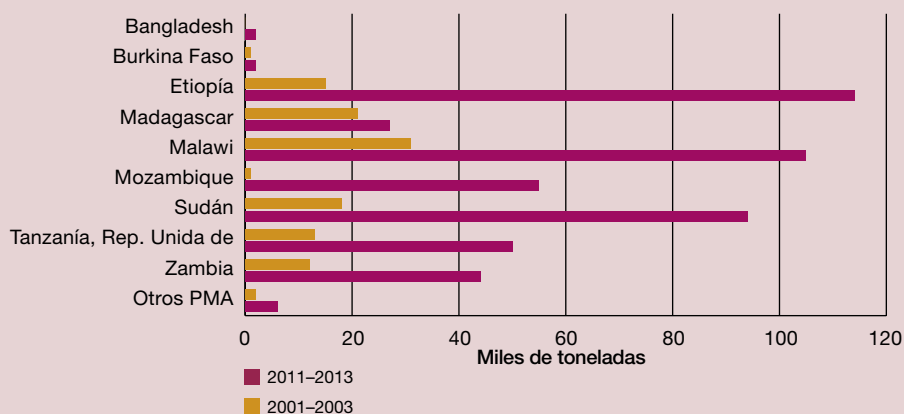
Para los PMA, que obtendrán un acceso totalmente libre de derechos al mercado del azúcar de la UE a partir del 2009, la reforma de la Política Agrícola Común de la UE en el sector azucarero disminuirá el margen de la preferencia. No obstante, estos países se beneficiarán de la iniciativa «todo menos armas», ya que la diferencia entre el precio mundial y el de la UE probablemente seguirá siendo notable. Un aspecto importante para los PMA es su capacidad de aprovechar las oportunidades de acceso al mercado generadas por la iniciativa «todo menos armas», pues los costos comerciales pueden constituir un impedimento para un incremento significativo de las exportaciones de azúcar. En general, estos costos

son determinados por la distancia, la infraestructura y las tecnologías de la comunicación, y comprenden los costos de flete, información, cumplimiento de los contratos, cambio de moneda, inventario, almacenamiento y reglamentación. Considerando lo pobre de la infraestructura en muchos PMA, así como los exigentes requisitos de reglamentación para la exportación con arreglo a la iniciativa «todo menos armas», tales costos pueden resultar prohibitivos para los PMA. Las normas que regulan el comercio con arreglo a la iniciativa pueden ser relativamente estrictas, lo que conduce a una infratilización de las preferencias. Las normas definen requisitos concretos relacionados con el transporte de productos originarios de los PMA, así como la cantidad de valor que

Exportaciones de azúcar de los ACP no PMA



Exportaciones de azúcar de los PMA a la Unión Europea



debe añadirse a las importaciones de los PMA desde otros países no pertenecientes a dicho grupo con el fin de que los productos sean considerados originarios del mismo.

Estimación de las consecuencias de los cambios en la política

Un estudio reciente de la FAO se centraba en los efectos de la política del azúcar de la UE sobre los márgenes de preferencia y los ingresos por exportaciones que obtenían los países ACP signatarios del Protocolo del Azúcar y de los Acuerdos preferenciales especiales del azúcar, así como en los efectos de la iniciativa «todo menos armas» sobre los PMA, teniendo en cuenta los costos comerciales que probablemente afronten estos países (Conforti y Rapsomanikis, 2005). El estudio señala tres grupos de países entre los que disfrutaban de un acceso preferencial al mercado de la UE: los países ACP en desarrollo, los países ACP menos adelantados que pueden exportar en virtud del Protocolo del Azúcar y de la iniciativa «todo menos armas» y los PMA de los que solo se esperan exportaciones en virtud de esta última iniciativa.

Se espera una contracción de las exportaciones a la UE desde países ACP en desarrollo que disfrutaban en la actualidad de un acceso preferente con arreglo al Protocolo del Azúcar y a los Acuerdos preferenciales especiales para el azúcar, como un resultado de la eliminación de estos últimos, así como de la reducción en el precio de apoyo de la UE para el azúcar. Esto último supondrá unas repercusiones importantes sobre los productores con costos relativamente altos, como Barbados, donde se espera que las exportaciones a la UE disminuyan considerablemente. La eliminación de los Acuerdos preferenciales especiales para el azúcar afectará a algunos países ACP con costos de producción más bajos como Côte d'Ivoire, Fiji, Guyana, Jamaica, Mauricio, Swazilandia y Trinidad y Tabago.

Para los países ACP menos adelantados que actualmente exportan a la UE con arreglo al Protocolo del Azúcar y los Acuerdos preferenciales especiales del azúcar, y poseen una infraestructura creada que facilita el comercio, la

iniciativa «todo menos armas» supondrá una disminución progresiva en el acceso libre de derechos al mercado de la UE, que pasará a ser ilimitado después de 2009. Por ejemplo, se espera que Malawi y la República Unida de Tanzania aumenten considerablemente sus exportaciones a la UE. Los PMA que no son signatarios de estos acuerdos obtendrán importantes ventajas de la iniciativa «todo menos armas». Algunos de estos PMA son importantes productores de azúcar, como Etiopía, Mozambique y el Sudán, y se espera que incrementen considerablemente sus exportaciones a la UE. Las exportaciones de azúcar a la UE de otros PMA, como Chad, Malí, Mauritania y Sierra Leona, también se espera que crezcan, pero en menor medida. Estos países no son exportadores notables de azúcar, pero han estado exportando con regularidad pequeñas cantidades del producto a la UE en años recientes.

En conjunto, no se espera que la reforma de la política de la UE altere las tendencias de la exportación de los PMA a la UE, mientras el margen de preferencia se mantenga alto. Sin embargo, el reciente incremento en los precios mundiales del azúcar posiblemente afecte a las tendencias de la exportación, ya que los costos del comercio son importantes a la hora de conformar los flujos comerciales. El acceso ilimitado libre de derechos al mercado de la UE en virtud de la iniciativa «todo menos armas» permitiría, en teoría, que los PMA exportaran toda su producción interna a la UE, al tiempo que importaban azúcar refinado a los precios del mercado mundial con el fin de cubrir sus necesidades de consumo alimenticio interno. Sin embargo, el análisis apunta a que, a medio plazo, la tasa de crecimiento en las exportaciones de los PMA a la UE se verá afectada por su capacidad de superar los costos comerciales. A largo plazo, las mejoras en la infraestructura, las mejores redes de transporte, la tecnología y los servicios informáticos resultarán probablemente en una disminución de los costos de transporte, lo que conduciría a nuevos incrementos en las exportaciones de azúcar de los PMA a la UE.





Conclusiones: las prioridades del desarrollo, la Ronda de Doha y el futuro

Los acuerdos comerciales que incluyen compromisos de reducir los niveles de protección fronteriza y apoyo distorsionador del comercio al sector agrícola no consiguen a menudo reflejar la heterogeneidad de los socios comerciales y sus preocupaciones legítimas por la flexibilidad en la aplicación de estos acuerdos. Muchos países dudan al emprender una mayor liberalización comercial, teniendo en cuenta los importantes riesgos que puede conllevar y la intangibilidad de los beneficios potenciales.

Esta duda ha sido una razón clave para la falta de progreso en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales agrícolas. Aunque se coincide generalmente en que en conjunto y a largo plazo las reformas comerciales deberían tener un efecto positivo sobre el desarrollo y el crecimiento y, por tanto, sobre la reducción de la pobreza y la inseguridad alimentaria, a corto plazo la liberalización posiblemente ofrezca pocos beneficios y puede imponer unos costos importantes a los países en desarrollo, un grupo que comprende a los más vulnerables y a los más pobres. Los intereses y las prioridades de los diferentes países en desarrollo no son los mismos e, indudablemente, habría perdedores y ganadores de cualquier nueva liberalización que no tuviese plenamente en cuenta las preocupaciones de estos países relacionadas con el desarrollo.

Según se ha sostenido en la presente edición de *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas*, los países dependientes de exportaciones de productos tropicales posiblemente saquen pocas ventajas en cuanto a mejoras del acceso a los mercados de los países desarrollados porque los aranceles de importación suelen ser ya bajos. En general, las reducciones arancelarias por sí solas serán insuficientes para estimular el crecimiento de las exportaciones

de estos productos, aunque el menor alcance de la progresividad arancelaria puede eliminar un obstáculo ante los esfuerzos por diversificar las exportaciones y añadirles valor. Los países en desarrollo receptores de preferencias comerciales son otro grupo para el cual la liberalización puede tener consecuencias negativas a medida que las reducciones arancelarias erosionan los beneficios de las preferencias.

Además, muchos de los países en desarrollo más pobres también son cada vez más dependientes de las importaciones por lo que se refiere a una parte significativa de sus suministros de alimentos. Dado que se espera que la liberalización de los mercados mundiales de alimentos lleve a un crecimiento de los precios de los productos alimenticios de las zonas templadas en los mercados mundiales, el costo de la importación de alimentos crecerá en consecuencia. Quizá sea aún más importante que la reducción por parte de los países en desarrollo de los aranceles de importación en virtud de un acuerdo multilateral exponga a sus sectores agrícolas internos a una mayor competencia internacional y a una amenaza de aumentos repentinos perturbadores de las importaciones. En cualquiera de las dos situaciones, la producción interna de alimentos, que compone el grueso de los suministros internos de alimentos, podría verse afectada, con la consiguiente dificultad para la seguridad alimentaria nacional.

A la luz de estas preocupaciones, no es sorprendente que la Ronda de negociaciones de Doha se haya preocupado hasta cierto punto de las medidas destinadas a mitigar tales efectos bajo la denominación amplia de trato especial y diferenciado, en particular la designación de productos especiales y de un mecanismo especial de salvaguardia. Los propios países en desarrollo no están unidos en apoyo



de los productos especiales, y en las negociaciones de la Ronda de Doha se han producido dificultades para llegar a soluciones operacionales aceptables. Los productos especiales podrían ser contrarios a los intereses de los países en desarrollo que son exportadores de productos agrícolas y, de hecho, estos países han defendido que se establezcan limitaciones sobre la gama de productos que pueden designarse como «especiales» con el fin de evitar la restricción del acceso al mercado para sus productos. Otros países también han pedido que se limite el número de productos que pueden designarse como especiales con el fin de evitar la protección de demasiados productos importados. Distintos países tienen también diferentes opiniones con respecto a los mecanismos especiales de salvaguardia, que permitirían la imposición de aranceles más elevados destinados a contrarrestar los aumentos repentinos de las importaciones. Algunos países en desarrollo exportadores de productos agrícolas temen que puedan limitar sus exportaciones a otros países en desarrollo y han defendido que la activación de las salvaguardias solo tenga que producirse en caso de importaciones muy superiores a los niveles normales.

La erosión potencial de las preferencias también ha suscitado propuestas sobre la forma en que podrían mantenerse, por lo menos para determinados países en relación con ciertos productos (la idea de las «preferencias profundas»). No obstante, se plantea inmediatamente la pregunta: ¿Qué países y qué productos?

Lo que ha quedado claro es que es improbable que se alcance un acuerdo multilateral que comprenda compromisos de mayores reducciones en la protección de las fronteras salvo si las preocupaciones mencionadas se abordan de una forma más adecuada de lo que se ha hecho hasta ahora. La parálisis temporal de la Ronda de Doha a finales de julio de 2006 ha proporcionado una oportunidad para la reflexión sobre la mejor forma de asegurar el tratamiento de estos contenidos a través de flexibilidades otorgadas en el seno del acuerdo comercial y no disposiciones que queden en la categoría del «máximo empeño». Aunque las

amenazas de una mayor competencia de las importaciones, de aumentos repentinos en las mismas y de la erosión de las preferencias sean reales, todas las medidas propuestas para mitigarlas suponen una relajación del concepto de liberalización de base amplia y preservan o reintroducen un elemento de proteccionismo, y este hecho requeriría la aceptación de todas las partes en la negociación.

Sin embargo, aunque esenciales para la resolución de la actual ronda de negociaciones, la designación de productos especiales y el mecanismo de salvaguardia, así como las medidas para abordar las preocupaciones que rodean la erosión de las preferencias, son medidas que por sí mismas no pueden abordar los problemas estructurales a largo plazo de la agricultura en los países en desarrollo. Puesto que los aranceles se reducen de manera multilateral, es necesario que los sectores agrícolas de los países en desarrollo estén en situación de beneficiarse de las nuevas oportunidades de exportación y que resistan la intensificación de la competencia internacional. La expansión de las exportaciones exigirá la superación de varias limitaciones en el lado de la oferta, así como el éxito en el cumplimiento de las normas cada vez más estrictas del comercio internacional. Los países en desarrollo tendrán que ser competitivos y necesitarán asistencia para desarrollar tal competitividad.

El reconocimiento internacional de la necesidad de que los países en desarrollo mejoren su productividad y competitividad y la función de la comunidad internacional en la prestación de la asistencia adecuada para ello pueden observarse en la actual discusión de la iniciativa «ayuda para el comercio». Sin embargo, la necesidad de ayuda para el comercio supera la actual situación de esfuerzo por afrontar las consecuencias de la reforma del comercio multilateral. Es necesario abordar los problemas fundamentales en el lado de la oferta y las dificultades institucionales, que limitan la capacidad de los países en desarrollo para adaptarse a un entorno comercial cambiante. Distintas organizaciones internacionales se han reunido a través del «marco integrado» para proporcionar apoyo a los PMA en el diagnóstico de sus dificultades con

el comercio y en la coordinación de la asistencia internacional. No obstante, es preciso reforzar más este marco y ampliarlo con el fin de proporcionar una gama más amplia de asistencia a un mayor número de países.

Es necesario determinar las prioridades según cada país, conforme a un análisis detallado de las dificultades que afronta cada uno. En el corazón de la estrategia dirigida a mejorar la competitividad, existe una necesidad de centrarse en cuestiones de productividad y tecnología a nivel de la explotación agropecuaria, con intervenciones que se ajusten a la fase de desarrollo agrícola del país. Sin embargo, más allá de esto, es necesario abordar la eficiencia a lo largo de toda la cadena de valor de los productos básicos. Este aspecto incluye la inversión para mejorar el funcionamiento de los mercados, clave para estimular la inversión del sector privado en el campo de la agricultura, así como la inversión estatal en sistemas de información de mercado, infraestructura rural, carreteras y otras redes de transporte, instalaciones de almacenamiento, puertos y comunicaciones. También se necesitarán inversiones en tecnología, instituciones y conocimientos para cumplir normas de productos, no solo las normas públicas sanitarias y fitosanitarias, sino también unas normas cada vez más estrictas del sector privado, entre las que cabe citar la rastreabilidad y la certificación social y ambiental. El contexto necesario para todas estas medidas es un entorno normativo e institucional favorable, apoyado por una política comercial agrícola apropiada. Otro tema de las políticas que deberá abordarse es la forma de sustituir ingresos perdidos como resultado de la reducción en los aranceles de importación que, en muchos casos, suponen una parte notable de los ingresos del Estado.

Por último, como requisito previo para un resultado equitativo de las negociaciones comerciales multilaterales, es necesario crear capacidad en los países en desarrollo y reforzarla para asegurar que estos países puedan analizar y seleccionar las opciones que sean de su mayor interés y al mismo tiempo desempeñar una función plena y eficaz en el proceso de negociación.