

*Políticas de Ayudas Internas al Sector Agrícola
-Nuevo Entorno de la Política Comercial-*

Lic. Henry A. Benavides B., MGA.

UICA
#3295
1997
MFN-9913
CFESPINAL

***Políticas de Ayudas Internas al Sector Agrícola
-Nuevo Entorno de la Política Comercial-***

Lic. Henry A. Benavides B., MGA.



Indice

INTRODUCCIÓN	3
1. AYUDAS INTERNAS A LA AGRICULTURA.....	4
1.1. POLÍTICAS DE CAJA VERDE	5
1.2. POLÍTICAS DE CAJA AZUL.....	6
1.3. POLÍTICAS DE CAJA AMBAR	6
1.4. POLÍTICAS DE CAJA TED	6
2. LA MEDIDA GLOBAL DE AYUDA Y EL SUBSIDIO EQUIVALENTE AL PRODUCTOR	7
2.1. LA MEDIDA GLOBAL DE AYUDA	7
2.2. EL SUBSIDIO EQUIVALENTE AL PRODUCTOR.....	8
2.3. DIFERENCIA ARITMÉTICA ENTRE MGA Y EL SEP.....	10
CONCLUSIONES	12
BIBLIOGRAFÍA	13



II(A)
#2295
7997
MFN-9973
CFESPINAL

Políticas de Ayudas Internas al Sector Agrícola -Nuevo Entorno de la Política Comercial-¹

Introducción

Con el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y consecuentemente, la aplicación al comercio internacional de los acuerdos que la constituyen; las reglas sobre ayudas internas y regulaciones al comercio internacional de mercancías han cambiado en forma considerable.

Primeramente, lo que antes era un acuerdo de acatamiento voluntario (GATT), pasa a ser para los países miembros de la OMC, una ley internacional de acatamiento obligatorio²; se amplió el marco regulatorio del GATT del 47, a los temas de servicios, la propiedad intelectual (TRIPS), inversiones (TRIMS), obstáculos técnicos al comercio; se sustituyó el Acuerdo Multifibras por un Acuerdo sobre Textiles y Vestidos y se introdujo por primera vez el tema de la agricultura.

Al interior del tema agrícola, y en adición a la temática sobre acceso a mercado y subvenciones a las exportaciones, surgió como uno de los elementos centrales del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC (ASA) el tema de las Ayudas Internas, cuyo principio es la eliminación gradual de todo apoyo conectada del comercio y el precio, que brinde a un país ventaja competitiva en relación a otro que no otorga estas ayudas.

Se utilizan en la mayoría de los Acuerdos de la OMC los términos "regulación", "desgravación" y "eliminación" de subsidios, que hacen pensar que al término del período de aplicación no se utilizarán políticas distorsionantes al comercio, que subvencionan y apoyan a la agricultura. Esto en teoría es el objetivo de los acuerdos de la OMC, sin embargo, al estudiarlos con detenimiento se evidencia que las "excepciones a las reglas"³ minimizan considerablemente la consecución de este objetivo tan ambicioso.

Este cambio en el escenario de la política comercial, y el alto desconocimiento que sobre los temas de los acuerdos se tiene, ha provocado que los tomadores de decisiones y planificadores agrícolas no contemplen una serie de políticas excluidas de los compromisos de reducción, y que son de uso legal dentro de la normativa de la OMC.

Bajo esta premisa, este documento pretende desarrollar dos temas principales, el primero de ellos, aclarar una serie de conceptos sobre ayudas internas, e identificar aquellas políticas que se pueden incorporar a programas de desarrollo del sector agropecuario. Como un segundo acápite, se ahonda en el tema de la Medida Global de Ayuda y el Subsidio Equivalente al Productor, con el fin de conocer sus metodologías de cálculo e identificar las diferencias aritméticas, entre estos dos indicadores de ayuda al sector agropecuario.

¹ Documento elaborado por el Licenciado Henry Benavides Barquero, MGA; personal profesional del IICA en la Sede Central, San José, Costa Rica.

² Cada País Miembro de la Organización Mundial del Comercio, ratificó ante sus órganos legislativos la aprobación de los Acuerdos de la OMC, dándoles una condición legal, sólo superada por su Constitución Política.

³ Salvaguardia General y Agrícolas, Trato Especial, Excepciones del cálculo de las ayudas internas, subsidios, salvaguardias

1. Ayudas Internas a la Agricultura⁴

La OMC define la ayuda interna como "Políticas y medidas aplicadas por un Estado para subsidiar los precios de los productos agropecuarios, aumentar los ingresos de los productores y/o mejorar las condiciones de la producción"⁵.

Como ya se mencionó con anterioridad, el tema de las ayudas internas se constituyó en un elemento importante dentro del ASA, y se establecieron en el Acuerdo distintas condiciones para su cuantificación y manejo de las ayudas internas.

Como punto central el ASA en su artículo 6 establece la compromisos de los Países Miembros de la OMC de reducir las ayudas internas conectadas a los precios. Para esto, se requirió expresarlas en un valor monetario único llamado Medida Global de Ayuda Total (MGA); tomando como base el promedio de ayudas otorgadas durante el período 1986-88. Sobre este nivel de base, se aplicará un compromiso de reducción del 20% en 10 años para los Países Desarrollados (PD) y 13.3% en 5 años para los Países en Desarrollo (PED).

De los países de América, sólo Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, México y Venezuela, consolidaron ayudas internas en la Ronda Uruguay, lo cual les da el beneficio de utilizar en sus políticas de promoción de la agricultura, ayudas conectadas a los precios y su uso continuo en un nivel consolidado durante y después del período de aplicación⁶.

**Países de América
Compromisos de Reducción de Ayudas Internas
Consolidados en la Ronda Uruguay
US\$ millones.**

País	MGA Base 1995	MGA Total 2000/5	Reducción (%)
Brasil	1,053	912	13
Canadá a/	4,073	3,258	20
Colombia	398	345	13
Costa Rica	18	16	13
Estados Unidos	23,879	19,103	20
México	9,669	8,837	13
Venezuela	1,305	1,131	13
Total Países de América	40,395	33,602	
Demás países	No consolidaron ayudas internas		

Fuente: El autor con base en Listas Nacionales, 1998.

⁴ Artículo 6 y 7, y Anexos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

⁵ IICA "Glosario de Términos del Comercio Agroalimentario". 1997.

⁶ 1995-2000 para Países Desarrollados (PD) y 1995-2005 para Países en Desarrollo (PED)

El ASA también identifica un conjunto de ayudas internas exentas del compromiso de reducción y del cálculo de la MGA; las cuales pueden ser utilizadas por los Países Miembros en programas de apoyo a la agricultura.

Estas ayudas han sido clasificadas usando para ello una terminología de cajas y colores, identificándose cuatro tipo de cajas, llámense "Caja Verde", "Caja Azul", "Caja Ambar" y "Caja TED"⁷.

Clasificación de los Programas de Ayudas Internas Exentos del Compromiso de Reducción

Denominación	Descripción
Caja Verde	Programas Gubernamentales de Servicios, Infraestructura y Otros.
Caja Azul	Programas de Limitación a la Producción
Caja Ambar	Exenciones basadas en la Cláusula de Minimis
Caja TED	Programas de Trato Especial y Diferenciado para Países en Desarrollo

1.1. Políticas de Caja Verde

El anexo 2 del ASA, establece una serie de programas a los cuales los Países Miembros pueden recurrir para apoyar a su agricultura. Estas políticas de caja verde no son recurribles para efecto de imposición de derechos compensatorios⁸, no pueden ser objeto de demandas por serios perjuicios, en virtud del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC⁹ y están exentas de medidas basadas en la anulación o menoscabo sin infracción de los beneficios, por condiciones arancelarias¹⁰.

Se encuentran clasificadas en tres grandes programas¹¹: a. Servicios Generales y de Infraestructura, que contempla los servicios estatales de investigación y extensión agrícola y ambiental, el control de plagas y enfermedades, los servicios de divulgación e información, la inspección sanitaria, los servicios de comercialización y las obras físicas de infraestructura que provee el Estado al sector productivo agrícola ((electricidad, carreteras, agua, puertos, sistemas de riego, etc.). b. Pagos Directos Desconectados de la Producción y el Comercio, que entre otros agrupa las subvenciones a productores en regiones desfavorecidas (eg. pago a productores ubicados en regiones coqueas del Area Andina), pagos por concepto de socorro en caso de desastres naturales (eg. regalías de semillas a productores Hondureños afectados por el Huracán Mitch), pagos para programas ambientales y de conservación de recursos (eg. los contratos ambientales para la no tala de árboles y conservación del medio ambiente en Costa Rica) y c. Programas Específicos relacionados con la Seguridad y la Ayuda Alimentaria.

⁷ Esta nomenclatura es de uso "informal" y no están contenidos en los textos jurídicos de la OMC.

⁸ Artículo VI del GATT de 1994 y Parte V del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

⁹ Parte III del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

¹⁰ Artículos II y XXIII del GATT de 1994; y artículo 13 del ASA (Debida moderación).

¹¹ Clasificación realizada por el Dr. Rodolfo Quirós Guardia en Conferencia Comercio Agrícola en el Marco Multilateral: perspectivas para América Latina y el Caribe". Ginebra, Suiza, Junio 1998.

1.2. Políticas de Caja Azul

El Artículo 6 (Párrafo 5) del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, exime del compromiso de reducción todos aquellos programas destinados a la limitación de la producción.

Establece que los pagos directos en el marco de este tipo de programas no estarán sujetos del compromiso de reducción de la ayuda interna si:

- ◆ Se basen sobre superficies cultivadas y rendimientos fijos,
- ◆ Se realicen sobre la base de un máximo del 85% del nivel de producción base (punto de primera venta) o,
- ◆ En el caso de la ganadería se realicen respecto a un número fijo de cabezas¹².

1.3. Políticas de Caja Ambar¹³

El Artículo 6 del ASA, establece que para todos aquellos Países Miembros, que no consolidaron compromisos de reducción de ayudas internas, podrán mediante la Cláusula del Minimis mantener y aplicar políticas de apoyo a la producción, siempre y cuando, éstas no excedan el cinco por ciento (10% para PED) del valor total de la producción de un determinado producto, o, cinco por ciento (10% para PED) del valor de la producción agrícola total.

1.4. Políticas de Caja TED

El artículo 6 (párrafo 2), establece una serie de programas exentos del compromiso de reducción, dirigidos a la promoción del desarrollo agrícola y rural, estos por ser de uso exclusivo de los Países en Desarrollo se les denomina programas de Trato Especial y Diferenciado (TED).

Básicamente los programas TED incluyen:

- ◆ Subvenciones a la inversión en agricultura que sean de disponibilidad general
- ◆ Subsidios a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para productores de escasos recursos o bajos ingresos
- ◆ Ayudas a productores, para promover la sustitución de cultivos ilícitos (estupefacientes)

Tal como se expone en los párrafos anteriores, existen una gran variedad de políticas y de programas que se pueden utilizar para apoyar al sector productivo y transformador agrícola de los países; sin embargo, no solo se requiere conocimiento de lo que se puede y del cómo se debe hacer; sino también contar con capacidad económica para implementar las políticas.

¹² Un ejemplo de este último caso se dio en la Unión Europea, en donde con el fin de controlar el crecimiento del hato ganadero, la oferta, los precios de venta de la carne y por supuesto los ingresos de los ganaderos, se impulso un programa denominado "Ley Nerón", mediante el cual le pagaban al productor de ganado comunitario un monto establecido para el sacrificio sus terneros.

¹³ Cubren políticas no contempladas en las Cajas Verde, Azul o TED

2. La Medida Global de Ayuda y el Subsidio Equivalente al Productor

Además de la clasificación de las políticas de apoyo, otro tema que genera confusión es el del indicado cuantitativo usado para medir la ayuda que el Estado brinda a un sector dado; esta confusión surge en virtud de que por un lado el ASA establece la MGA como indicador, y por otro, ciertos países desarrollados (OECD) publican sus cálculos con base en el SEP (Subsidio Equivalente al Productor).

La pregunta que surge es ¿Cuál es la diferencia entre uno y otro?, o bien, ¿Cuáles son sus "puntos de encuentro" entre ambos indicadores?. En esta sección se pretende esclarecer esta interrogante y obviamente clarificar los conceptos básicos de cálculo de ambos indicadores de ayuda interna.

2.1. La Medida Global de Ayuda

La MGA es un indicador numérico que cuantifica en términos monetarios el total ayudas otorgadas a los productores mediante aportes de los consumidores vía diferencial de precios (sostenimiento de precios), pagos directos u otro tipo de pago no contemplado en dos rubros anteriores¹⁴.

Cálculo MGA			
<u>ANEXO 3: Acuerdo sobre Agricultura OMC</u>			
Base cálculo	SP	■	Pto. 8 Anexo 3
	+	PDn	■ Pto. 10 Anexo 3
	+	OA	■ Pto. 13 Anexo 3
	-	IP	□ Pto. 4 Anexo 3
Nota: Pagos directos exentos incluyen aquellos utilizados para la limitación de la producción (Caja Azul), Ver Art. 6 del ASA.			

En su metodología de cálculo, establece 4 elementos básicos. Toma como base el sostenimiento de los precios en el mercado -SP- (Punto 8 del Anexo 3 del ASA), y lo cuantifica multiplicando la diferencia entre un precio internacional de referencia fija y el precio administrado aplicado a la cantidad de producción con derecho a recibir este último precio¹⁵.

¹⁴ El Acuerdo sobre la Agricultura en su Anexo 3, establece que se cuantificará la MGA a todo aquel producto de base al cual se apliquen políticas de sostenimiento de los precios, pagos directos o cualquier otra subvención no exenta.

¹⁵ Los pagos presupuestarios para mantener el diferencial de los precios (compras o almacenamiento) no se incluyen en el cálculo del MGA.

Adiciona a esta base los pagos directos no exentos -PDn- (Punto 10 del Anexo 3 del ASA) y otras medidas no exentas -OA- (Punto 13 del Anexo 3 del ASA), contempla las usadas para reducir los costos de comercialización, subvenciones a los insumos. Estas medidas se medirán utilizando los desembolsos presupuestarios, o bien, la diferencia entre el precio del producto (o servicio subvencionado) y un precio de mercado un producto similar, multiplicada esta por la cantidad del producto o servicio con subvención. Y resta (Punto 4 del Anexo 3 del ASA) los gravámenes o derechos específicos agrícolas pagados por los productores -IP-.

Dada la complejidad en la recolección de la información para cuantificar las ayudas internas, el ASA establece otro indicador denominado MGA Equivalente (Anexo 4); el cual únicamente calcula el apoyo al agricultor dado mediante el sostenimiento de los precios en el mercado -SP-.

Cálculo MGA Equivalente	
<u>ANEXO 4: Acuerdo sobre Agricultura OMC</u>	
Base cálculo	SP ██████████ Pto. 1 Anexo 4
<p>En caso de existir el dato, se adicionan otros apoyos o medidas no exentas, según metodología del Anexo 3. (Punto 2 a 4 del Anexo 4.)</p>	

2.2. El Subsidio Equivalente al Productor¹⁶

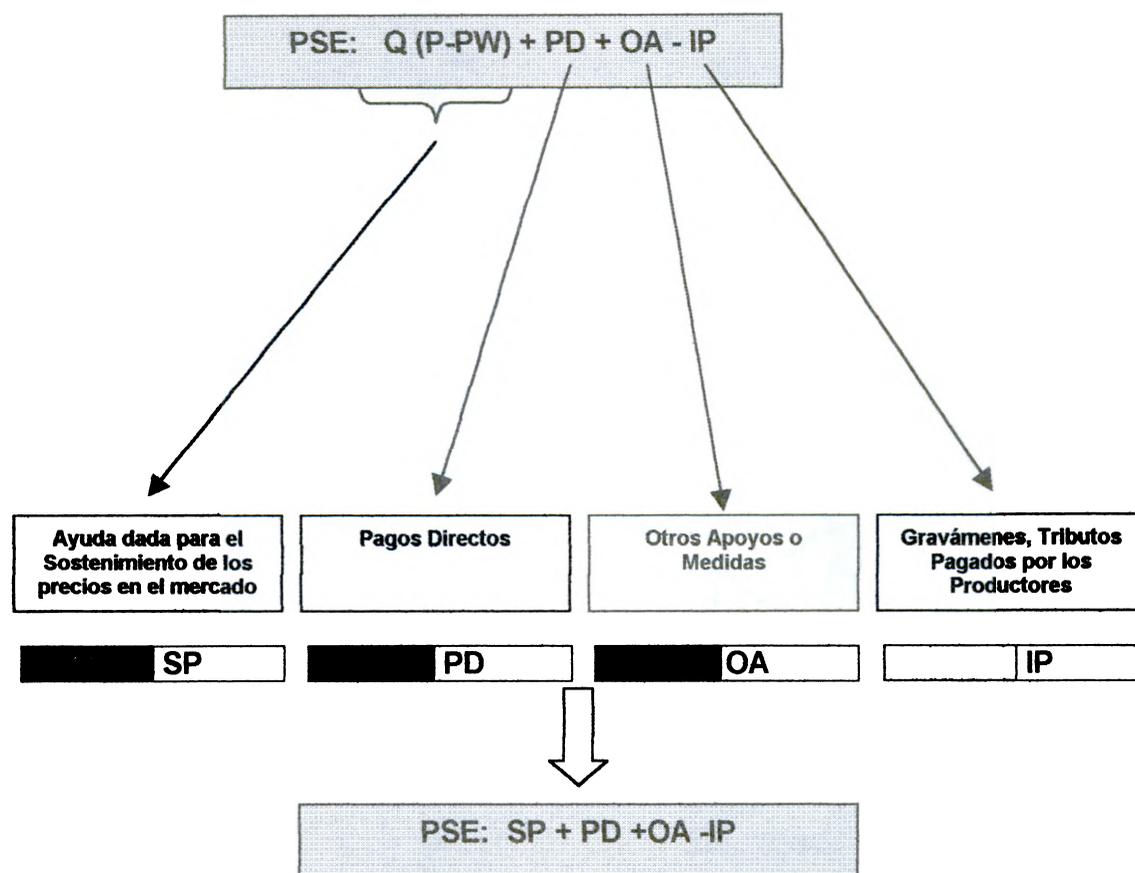
El SEP es un indicador que mide el valor monetario anual recibido por los productores agrícolas, principalmente por concepto de impuestos a los consumidores o apoyos directos del Estado a través de programas o políticas determinadas.

Basado en el SEP se han desarrollado cuatro tipo de indicadores:

- a. SEP por producto; mide las transferencias totales a un producto determinado.
- b. SEP total; valor total de las transferencias a los productores, calculado mediante la sumatoria de los SEP por producto o bien usando los procedimientos infra citados
- c. SEP porcentual que indica el valor total de las transferencias como porcentaje del valor total de la producción a precios domésticos, ajustada para incluir el pago directo y excluir los impuestos a la producción.
- d. SEP Unitario que cuantifica el valor total de las transferencias por tonelada

¹⁶ "El SEP como método para estimar el apoyo a la agricultura, fue desarrollado por Timothy Josling para la FAO en la década de los setenta; posteriormente fue adoptado por la OCDE en 1982" Ver IICA, 1998.

Con respecto a su cálculo aritmético, este presenta cuatro elementos principales:



- | | |
|-----------|--|
| SP | <p>Mide la transferencia monetaria dada a los productores, como resultado del sobreprecio que paga el consumidor por un bien nacional.</p> <p style="text-align: center;">SP: $Q (P_n - P_w)$</p> <p style="text-align: center;">Pn: Precio nacional
Pw: Precio Internacional del mismo bien
Q: Cantidad Producida</p> |
| PD | <p>Mide la transferencia monetaria dada directamente por los contribuyentes a los productores, o bien, mediante desembolsos presupuestarios del Estado</p> |
| OA | <p>Otros apoyos financieros realizados mediante desembolsos presupuestarios no realizados en forma directa.</p> |
| IP | <p>Impuestos y gravámenes a la producción. Se resta en la fórmula, ya que representa un pago realizado por los productores.</p> |

En resumen, el SEP suma el apoyo dado por los precios en el mercado, más los pagos directos y demás desembolsos presupuestarios del Estado hacia el sector productivo y resta los impuestos a la producción.

Una de las ventajas de este indicador es que los elementos son fáciles de cuantificar y provienen de datos de fácil recopilación, además, genera resultados comparables entre países y entre productos en el tiempo.

Con respecto al SEP unitario¹⁷, su metodología de cálculo es sumamente sencilla, solo requiere dividir el SEP por producto entre la cantidad de producción del año en análisis. Por su parte, el SEP porcentual divide el SEP total entre la producción valuada a precios domésticos, eso sí, agregando al denominador los pagos directos y restando los impuestos a la producción¹⁸.

2.3. Diferencia aritmética entre MGA y el SEP

Dada la MGA como nuevo indicador de ayuda interna, surge la duda sobre la diferencia entre éste y el Subsidio Equivalente al Productor (SEP), usado a la fecha por los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), para cuantificar las ayudas que reciben los productores agrícolas¹⁹, ya que ambos indicadores permiten resumir en un solo valor comparable entre países y productos, todas las transferencias al productor agropecuario.

La base aritmética de cálculo de ambos indicadores es idéntica, toman como base la ayuda al productor dada por la sustentación de los precios y adicionan los pagos y ayudas directos, restan a este resultados los impuestos y gravámenes a la producción pagados por los productos.

La diferencia fundamental radica en los pagos y ayudas directas exentas del cálculo de la MGA, lo cual hace que este indicador refleje en menor grado la realidad del apoyo a la agricultura. EL SEP incorpora en su cálculo todo tipo de pago directo (PD), mientras que la MGA excluye aquellos dirigidos a limitar la producción (Caja Azul); en el grupo de otras ayudas (OA) el MGA tampoco incluye en su cálculo los apoyos contemplados en las cajas "Ambar", "Verde" y "TED"; que si son tomados en cuenta a la hora de cuantificar el SEP.

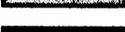
Estas exclusiones en el calculo de la MGA (Caja verde, Caja Ambar, Caja Azul y Caja TED), se negociaron durante el desarrollo de la RU, principalmente entre los Estados Unidos y la Unión Europea (principales actores en la negociación del ASA); lo cual ayudo a agilizar y concluir en forma satisfactoria el proceso de negociación de la Ronda Uruguay.

¹⁷ PSE Unitario = PSE/Q

¹⁸ PSE porcentual = {PSE/[(Q*P)+PD-IP]} * 100

¹⁹ Ver OECD, 1997.

DIFERENCIAS PRINCIPALES EN LA
METODOLOGIA DE CALCULO DEL SUBSIDIO EQUIVALENTE AL PRODUCTOR (PSE),
MEDIDA GLOBAL DE AYUDA (MGA) Y MGA Equivalente

Calculo PSE	Cálculo MGA	Cálculo MGA Equivalente
<p>Base cálculo SP </p> <p>+ PD </p> <p>+ OA </p> <p>- IP </p>	<p>ANEXO 3: Acuerdo sobre Agricultura OMC</p> <p>Base cálculo SP  Pto. 8 Anexo 3</p> <p>★ + PDn  Pto. 10 Anexo 3</p> <p>+ OA  Pto. 13 Anexo 3</p> <p>- IP  Pto. 4 Anexo 3</p> <p>↓</p> <p>Nota: Pagos directos exentos son aquellos utilizados para la limitación de la producción, Ver Art. 6 del Acuerdo Sobre Agricultura de la OMC.</p>	<p>ANEXO 4: Acuerdo sobre Agricultura OMC</p> <p>Base cálculo SP  Pto. 1 Anexo 4</p> <p>En caso de existir el dato, se adicionan otros apoyos o medidas no exentas, según metodología del Anexo 3. (Punto 2 a 4 del Anexo 4.)</p>
<p>Descripción de variables:</p> <p> SP = Ayuda dada para el sostenimiento de los precios en el mercado</p> <p> $SP = Q \cdot (P_n - P_i)$</p> <p> Pn = Precio interno administrado</p> <p> Pi = Precio internacional de referencia</p> <p> Q = Cantidad producida con derecho a recibir precio administrado</p> <p> PD = Pagos Directos</p> <p> PDn = Pagos Directos no exentos</p> <p> OA = Otros apoyos o medidas</p> <p> IP = Gravámenes, tributos pagados por los productores</p>		

Fuente: El autor con base en metodología de OECD para el cálculo del PSE y el AsA de la OMC para MGA y MGA Equivalente.

Conclusiones

1. Es evidente que los acuerdos de la OMC, en especial el ASA identifican una serie de apoyos (subsidios) que el Estado puede brindar al sector agropecuario, sin incumplir los compromisos consolidados en la negociación de la Ronda Uruguay.
2. Estos subsidios a la productores están clasificados en cuatro grandes grupos, denominados cajas y distribuidos según sus características: Azul: Subsidio para limitar la producción; Verde: Servicios e Infraestructura; Ambar: Cláusula de Minimis; TED: Sólo para Países en Desarrollo.
3. A pesar de que existe la posibilidad de subsidiar a la agricultura, éste apoyo debe de estar desconectado del comercio y por supuesto sin relación directa con los precios finales del bien; en otras palabras "no tener efecto en el comercio o a lo sumo, tenerlo en grado mínimo".
4. Lo que si limita la OMC en forma directa son los subsidios a la exportación (Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y Artículo 13 del ASA) y toda aquella ayuda conectada con el comercio; dejando la posibilidad de incentivar a la agricultura mediante otros apoyos establecidos en las "Cajas" de políticas.
5. Es evidente que la ayuda que el Estado pueda dar a un sector de su economía está directamente relacionada con su situación fiscal. En la mayoría de los Países en Desarrollo, las políticas nacionales están orientadas (vía PAE's) a la reducción del déficit, lo cual imposibilita el uso de cualquier medida de apoyo, sea ésta congruente o no, con los principios legales de la OMC. Caso contrario sucede en los Países Desarrollados, que a pesar de también contar con problemas fiscales (Estados Unidos presenta un superávit para 1999), cuentan con el suficiente presupuesto para apoyar en forma directa a su agricultura y posicionarla en forma especial respecto a los demás países.
6. Así como el problema fiscal imposibilita el hacer en el apoyo a la agricultura, también el desconocimiento de que es lo que se puede apoyar y como se puede apoyar, limita que las políticas agrícolas contemplen apoyos directos al sector productivo.
7. Con este trabajo no se soluciona el déficit fiscal de los países, pero si se aclaran una serie de conceptos y políticas congruentes con los principios de la OMC y exentas de los compromisos de reducción o eliminación.
8. Con respecto a los indicadores de ayuda, se pudo determinar que no existe diferencia aritmética real entre el SEP y la MGA; sin embargo este último exime del calculo a aquellas políticas contenidas en la "cajas".
9. Para una cuantificación real de la ayuda, es preferible usar el SEP ya que precisa mejor el cálculo, sin embargo, en materia de política comercial y negociaciones, la MGA, flexibiliza la cuantía y el compromiso de reducción, dejando un margen para la aplicación de políticas específicas para el desarrollo de un sector o zona geográfica.

10. Se espera que con este documento se hayan aclarado algunos conceptos básicos, que el nuevo entorno de la política comercial están produciendo en el marco de las ayudas internas al sector agropecuario.

Bibliografía

- IICA. 1997. "Subsidios y Ayudas al Sector Agroalimentario en el Hemisferio Americano". Taller Internacional, Santa Fé de Bogotá, Colombia. 320 pp
- IICA 1997 "Glosario de Términos Comerciales", Lima, Perú. 75 pp.
- OECD. 1998. Agricultural Policies in OECD Countries -Monitoring and Evaluation 1997-", París, Francia. 85 pp.
- OECD. 1998. Agricultural Policies in OECD Countries -Measurement of Support and Background Information 1997-", París, Francia. 170 pp.
- OECD. 1998. "OECD Economic Outlook" París, Francia. 250 pp.
- OMC. 1995. "Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales". Ginebra, Suiza. 583 pp.
- Quirós, Rodolfo. 1998. "Ayudas Internas y Subsidios a las Exportaciones en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y sus Reformas". IICA. Trabajo presentado en el Taller del SELA sobre Comercio Agrícola en el Marco Multilateral: Perspectivas para América Latina y el Caribe. Ginebra, Suiza,
- Quirós, R, Abraham G, Benavides H. 1996. "Cumplimiento de las Disciplinas de la OMC en el Sector Agroalimentario de los Países Centroamericanos" IICA. San José, Costa Rica.

Abril del 2000



**26ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO
PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Mérida, México, 10 al 14 de abril del 2000

**IMPACTO DE LOS OBSTACULOS TECNICOS Y LAS BARRERAS
NO ARANCELARIAS EN EL COMERCIO AGRICOLA
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

CONTENIDO

	Párrafos
INTRODUCCION	1-4
RESTRICCIONES ARANCELARIAS AL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRICOLAS	5-18
PROTECCION CONTINGENTE	19
<i>Medidas antidumping</i>	20-25
<i>Derechos compensatorios</i>	26-32
<i>Medidas de salvaguardia y salvaguardias especiales</i>	33-38
MEDIDAS SANITARIAS, FITOSANITARIAS Y DE CALIDAD	39-50
COBERTURA Y ALCANCE DE LOS ACUERDOS: EL SISTEMA DE SOLUCION DE DIFERENCIAS DE LA OMC	51-58
CONCLUSIONES	59-63
REFERENCIAS	
ANEXOS	

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable.

INTRODUCCION

1. El Artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC) contempla la continuación del proceso de reforma un año antes del término del período de aplicación. Esta negociación debió iniciarse con la Conferencia Ministerial de la OMC efectuada en Seattle, Estados Unidos, entre los días 30 de noviembre y 3 de diciembre de 1999.

2. A partir de las reformas iniciadas en 1995 en el marco de los resultados de la Ronda Uruguay del GATT, y de las emprendidas de manera unilateral por la mayor parte de los países tanto desarrollados como en desarrollo, se pueden observar los siguientes elementos¹:

- Mayor transparencia en la protección en frontera que afecta a este sector y una mayor exposición a la competencia externa, aunque permanecen en algunos casos importantes niveles de protección que sustraen a determinados productos de las reglas de mercado.
- Una actividad agrícola más orientada por las señales de mercado, aunque en ciertas actividades los niveles de apoyo interno siguen siendo significativos.
- Modificación de los instrumentos de fomento agrícola, que pasan de las políticas de sostenimiento de precios de ciertos productos a los pagos directos a los agricultores.
- Menor uso de subsidios a los insumos y mayor apoyo a la inversión agrícola y diversificación productiva.
- Mayor preocupación por un desarrollo agrícola equilibrado que considere las demandas medioambientales.
- Mayor énfasis en la promoción del ajuste estructural y de las áreas deprimidas;
- Mayor preocupación por las reformas regulatorias, especialmente las que se refieren a la inocuidad de los alimentos.

3. Los países de América Latina y el Caribe (ALC) tienen especial interés en la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y en la preparación, participación y seguimiento de la próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el ámbito agrícola, debido a la importancia de la producción y el comercio agrícola en la Región, al impacto socioeconómico de estas actividades, y a la complejidad y trascendencia de los temas que se pretende regular en esta materia.

4. Este documento se propone examinar los obstáculos que enfrentan las exportaciones de productos agrícolas de ALC en los principales mercados internacionales, a partir de los resultados de la Ronda Uruguay y del marco legal que afecta a ese comercio². El trabajo se organiza de la siguiente manera: la primera sección analiza los compromisos asumidos por los miembros de la OMC en

¹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD), (1999).

² Cabe destacar que en este sentido no se analizarán las distorsiones al comercio, ni las restricciones de acceso originadas en la existencia de subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas y medidas de apoyo interno que desmejoran tanto la rentabilidad de la producción como las condiciones de competencia que enfrentan estos productos.

materia de restricciones arancelarias y no-arancelarias de productos agrícolas; la segunda sección examina las restricciones que afectan al comercio agrícola derivadas de la aplicación práctica de algunos Acuerdos de la OMC; la tercera, estudia la repercusión de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los estándares que regulan el comercio agrícola; la cuarta, analiza el alcance de los Acuerdos de la OMC y su sistema de solución de controversias; finalmente, la quinta sección contiene las principales conclusiones del trabajo.

RESTRICCIONES ARANCELARIAS AL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRICOLAS

5. El comercio de productos agrícolas sigue siendo para los países de ALC una importante fuente de empleos y de estímulo a esa actividad sectorial. En efecto, entre los años 1996 y 1997 las exportaciones agrícolas de la Región alcanzaron los US\$ 50 mil millones, lo cual representa el 23% de las exportaciones totales (cuadro 1). Sin embargo, la situación varía en forma significativa entre países. Es así como para Venezuela las exportaciones agrícolas representan sólo un 2% del total y para Paraguay y Uruguay éstas representan un 70% y 63% en promedio. Asimismo, la composición de las exportaciones es diversa. Los cereales, lácteos, carnes y azúcar, que enfrentan importantes barreras arancelarias, representan un porcentaje significativo de las exportaciones de los miembros del Mercosur, mientras que para el resto de los países de la Región su importancia es considerablemente menor (cuadro 2). En estos últimos países, las exportaciones de fruta fresca y vegetales representan comparativamente una proporción mayor de las exportaciones totales. Por lo anterior, las restricciones comerciales que afectan a las distintas categorías de productos en los principales mercados impactan en forma diferente en los distintos países de la Región, lo que condiciona la forma en que abordarán las próximas negociaciones agrícolas.

6. La Ronda Uruguay implicó una mayor transparencia en el uso de restricciones de frontera que afectan al comercio de productos agrícolas. De hecho, como ha sido ampliamente documentado hasta antes de la entrada en vigor de los acuerdos de la OMC, el comercio agrícola estuvo sujeto a diversas restricciones, tanto arancelarias como no-arancelarias, orientadas a limitar las importaciones y a proteger la producción interna. Los resultados de las negociaciones de acceso a mercado implicaron, por una parte, una reducción de las restricciones arancelarias al producirse rebajas en los aranceles aplicados y al convertir las medidas no-arancelarias aplicadas a las importaciones, en sus equivalentes arancelarios *ad-valorem* o específicos (“arancelización”). Además, consideran una consolidación arancelaria para todos los productos agrícolas, consistente en el compromiso de no aumentar los aranceles por sobre los niveles negociados³. Por otra parte, como una forma de evitar un futuro menoscabo o anulación de las concesiones acordadas, el Acuerdo contempla la prohibición de adoptar nuevas medidas no-arancelarias.

7. El Acuerdo define de manera amplia las barreras no-arancelarias, incluyendo entre ellas las restricciones cuantitativas, los aranceles variables, los precios mínimos de importación, los regímenes de licencias de importación discrecionales, las medidas no-arancelarias aplicadas por

³ En esta materia se deben distinguir tres situaciones: (i) para aquellos bienes cuyos aranceles a las importaciones estaban consolidados antes del inicio de las negociaciones (1986-1988), las rebajas se producen a partir de esos niveles; (ii) si estos productos se encontraban, además, sujetos a alguna medida no-arancelaria, ésta se aranceliza y se produce la rebaja a partir de ese nivel, garantizando que las condiciones de acceso existentes en el período 1986-1988 se mantengan para el volumen importado en ese período; y (iii) en aquellos casos en que las mercancías no se hallaban sujetas a aranceles consolidados, sino a alguna medida no-arancelaria, las consolidaciones y rebajas se practican a partir de los niveles arancelizados.

empresas comerciales del Estado, las limitaciones voluntarias a la exportación, y medidas aplicadas en frontera que no sean derechos de aduana propiamente tales.⁴

8. Sin embargo, puede mantenerse otra categoría de medidas consideradas como no-arancelarias, o incluso adoptarse otras nuevas. Éstas deben ceñirse, no obstante, a las disposiciones de los diversos Acuerdos y ser consistentes con sus obligaciones. De esta manera se observa que, además de las medidas enunciadas anteriormente, el comercio de productos agrícolas, y de otro tipo de productos, puede estar – y de hecho lo está – sujeto a disposiciones en materia sanitaria o fitosanitaria, obstáculos técnicos, licencias de importaciones, funcionamiento de empresas comerciales del Estado, cuotas e incluso prohibiciones. Sin embargo, éstas deben ser establecidas y administradas en conformidad con los derechos y obligaciones que contemplan los Acuerdos sobre Medidas Sanitarias, sobre Obstáculos Técnicos y licencias de importación; y con los artículos pertinentes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994), empresas comerciales del Estado, restricciones cuantitativas y prohibiciones. Los principios básicos que deben guiar este tipo de medidas son básicamente tres: transparencia, no discriminación y menor restricción al comercio. Todo incumplimiento puede ser resuelto por medio del sistema de solución de controversias que contempla el sistema multilateral de comercio.

9. En cuanto al alcance de las rebajas arancelarias acordadas en las negociaciones, los aranceles en los países desarrollados fueron rebajados en al menos un 15%, para todos los productos y en un 36% en promedio, para el conjunto de los productos (líneas arancelarias), en un periodo de 6 años a partir de enero de 1995. Los países en desarrollo podían hacer uso de un trato especial y diferenciado con porcentajes de reducción mínima de un 10%, por productos, y de un 24% en promedio en un período de 10 años, para el conjunto de productos.

10. Como el proceso de arancelización podía implicar una reducción de los niveles de acceso previos al término de las negociaciones, se garantizó el monto de importaciones anterior a la arancelización mediante un esquema de cuotas arancelarias, que consiste en que un volumen equivalente al nivel previo de importaciones vigente en el período 1986-1988, ingresa al nivel arancelario pre-Ronda. Los volúmenes que sobrepasan este nivel pagan los aranceles resultantes del proceso de arancelización. En los casos en que no existan exportaciones previas, se establecen compromisos de acceso mínimo que se definen más adelante.

11. En síntesis, en el ámbito arancelario el Acuerdo avanzó respecto de la situación anterior a la entrada en vigor de la OMC en al menos los siguientes elementos: a) compromiso de consolidación del 100% de las líneas arancelarias del sector agrícola; b) conversión de las medidas no-arancelarias a su equivalente arancelario; c) compromisos de acceso mínimo; y d) reducción de los aranceles en un promedio de 36% con un mínimo de 10%, por partida arancelaria.

12. Aun teniendo en cuenta los múltiples defectos del proceso de arancelización, se puede señalar que la protección en frontera que afecta al comercio agrícola se hace más transparente, ya que se conoce con mayor certeza el tipo de medida y el nivel máximo que puede alcanzar respecto de las importaciones de un determinado producto. Sin embargo, en muchos casos el uso selectivo de precios domésticos e internacionales en el proceso de arancelización ha derivado en

⁴ No se incluyen medidas adoptadas al amparo de problemas de balance de pagos u otras no referidas a los Acuerdos agrícolas.

sobrestimaciones del nivel de protección correspondiente (arancelización "sucia"), sobre todo en productos que tradicionalmente tenían un alto nivel de protección. Por lo tanto, la tarea de negociación que queda por delante consiste fundamentalmente en proponerse una significativa reducción en los niveles resultantes de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

13. Las principales categorías de productos agrícolas de interés de los países de ALC (cereales, azúcar, lácteos y carnes) aún registran altos niveles de protección arancelaria (picos arancelarios) en los mercados de los principales países desarrollados (véase el cuadro 2)⁵. Además, estos sectores están sujetos a los sistemas de cuotas arancelarias que en la práctica significan condiciones de acceso muy restringidas y, finalmente, afectos a salvaguardias especiales (definidas en el Acuerdo sobre Agricultura) que en concreto otorgan resguardos adicionales a la producción local. En el caso de productos vegetales y frutas, tanto en la Unión Europea (UE) como en Japón los aranceles promedio son inferiores a los prevalecientes en los Estados Unidos. Sin embargo, también, están sometidos a cuotas arancelarias y salvaguardias especiales⁶.

14. Los miembros de la OMC establecieron 1 400 líneas arancelarias, enmarcadas en esquemas de cuotas arancelarias que fueron contruidos sobre la base de los datos históricos de comercio y de los compromisos de acceso mínimo que representan un 3% del consumo aparente del producto agrícola en particular, hasta alcanzar un 5% en el año 2000. La mayor parte de este sistema se concentra en los llamados productos sensibles de los países desarrollados. En efecto, la Unión Europea mantiene 516 líneas afectas a cuotas arancelarias; los Estados Unidos, 189; y Canadá, 150. En muchos casos, no existe una utilización completa de las oportunidades de acceso consagradas por el esquema (véase el cuadro 3). Como explicación de ello se han señalado problemas de oferta, niveles de aranceles elevados dentro de las cuotas; y los mecanismos de administración de éstas. De manera que este esquema debe ser revisado con el fin de otorgar oportunidades de acceso efectivas.

15. Cabe agregar que el mecanismo de cuotas arancelarias se administra por medio de diversos sistemas de licencias que afectan su capacidad restrictiva y la distribución de las rentas implícitas entre los agentes/países exportadores e importadores. Resulta muy difícil determinar con precisión las magnitudes de las transferencias que las cuotas generan, pero éstas pueden ser sustanciales⁷. Se ha estimado que, en 1995, la renta generada por las cuotas para el trigo, granos, azúcar, lácteos y carnes aplicadas en la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón alcanzó a unos US\$ 24 mil millones de dólares, de los cuales América Latina capturó menos de US\$ 1.000 millones⁸.

⁵ El cuadro se refiere a los aranceles consolidados. Cabe señalar que puede existir una diferencia entre los aranceles consolidados y los aplicados, estos últimos normalmente más bajos. Sin embargo, son los primeros los que tienen validez desde el punto de vista de la seguridad jurídica que otorga el sistema multilateral de comercio son los primeros. De ahí que se ponga énfasis en las consolidaciones que son las que constituyen un compromiso legalmente vinculante.

⁶ En el caso de la UE, el sistema de aranceles variables quedó afecto a diversos limitantes derivados de la entrada en vigor de la OMC. En particular, los precios mínimos que gatillan el sistema se encuentran consignados en las listas de la UE y están sujetos a un nivel máximo.

⁷ Martin and Fukase (1999) y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD (1999).

⁸ Elbehri, Ingco, Hertel & Pearson (1999).

16. Siempre en el ámbito arancelario, desde el punto de vista de los países de ALC exportadores de este tipo de bienes, es necesario avanzar hacia una conversión desde los actuales aranceles específicos a aranceles *ad-valorem*. En efecto, un análisis de la importancia de los derechos específicos sobre el total de aranceles agrícolas indica que, en países como Canadá y Japón, éstos afectan a un 22% del total de líneas arancelarias, mientras que en los Estados Unidos y la UE, éstos pueden afectar hasta un 42% de los ítems agrícolas. El nivel de protección que otorgan los aranceles específicos es inversamente proporcional al precio unitario del bien. En este sentido, castigan relativamente más a – discriminan en contra de – las importaciones más “baratas” afectas a un mismo gravamen dentro de cada categoría de productos, normalmente provenientes de los países en desarrollo⁹.

17. Asimismo, el persistente escalonamiento arancelario para algunas categorías de productos de interés de los países de ALC se traduce en mayor protección a productos de más valor agregado y restringe la posibilidad exportadora agroindustrial de los países de la Región. Se observa que en ciertas categorías, como vegetales, frutas y café, la protección de que gozan los productos con mayor nivel de elaboración es sustancial (véase el cuadro 4)¹⁰.

18. Es importante establecer un orden de magnitud de todas estas medidas con relación a la protección global que proporcionan y su repercusión en las economías de la Región. Este efecto se estima en función de la composición del comercio agrícola de los países de ALC y de su posición relativa, exportador neto o importador neto de tales bienes. Además, se debe tener en cuenta el período base en que se realiza la estimación y los supuestos vinculados a las funciones de producción (rendimientos constantes a escala) y al comportamiento de las elasticidades de precios y de ingresos respecto de los diversos productos. Habiendo establecido estas calificaciones, se ha considerado que una liberalización sustantiva (no total) de los aranceles-cuotas de las principales categorías de productos contenidas en el cuadro 2, puede significar una ganancia, en términos de bienestar para ALC, cercana a los US\$ 600 millones de dólares¹¹. Si se excluyen Argentina y Brasil, esta cifra alcanza a unos US\$ 232 millones. Estas cifras sólo se refieren a una liberalización sustantiva de los productos sujetos a aranceles-cuotas. A ello hay que agregar las ganancias que genera una reducción de los aranceles en aquellos productos afectos a aranceles elevados, como también una reducción de los escalonamientos anotados anteriormente.

PROTECCION CONTINGENTE

19. Los Acuerdos de la OMC contemplan aquellos casos en que sus miembros pueden aplicar medidas temporales de protección, básicamente de tres tipos: derechos antidumping; derechos compensatorios; y medidas de salvaguardia. Los dos primeros se refieren a medidas que los miembros de la OMC adoptan para protegerse de situaciones de competencia “desleal”, mientras que la tercera se origina en situaciones imprevistas que los miembros enfrentan y que se traducen

⁹ UNCTAD (1999).

¹⁰ Ello aun cuando la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD), (1997), describe los avances registrados en materia de reducción del escalonamiento arancelario en diversos países miembros, por ejemplo, durante las negociaciones de la Ronda Uruguay.

¹¹ Elbehri, Ingco, Hertel & Pearson (1999), definen como una liberalización sustantiva del régimen de aranceles cuotas como una reducción de los aranceles fuera de cuota orientada hacia los niveles de los aranceles dentro de la cuota.

en un aumento del volumen de importaciones que causa o amenaza causar daño a la producción local.

Medidas antidumping

20. El artículo VI del GATT de 1994 define dumping como aquella práctica que permite “la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal”¹². El margen de dumping se determina como el cociente entre la diferencia del valor normal del producto menos su precio de exportación, dividido por este último precio.

21. Por su parte, la OMC define dumping como una simple discriminación de precios entre los distintos mercados y en consecuencia, para que tenga lugar no se requiere una venta por debajo de los costos de producción como se piensa comúnmente. Ésta es, por cierto, una práctica normal en los mercados, pues los productores deben satisfacer otros gustos, tienen distintas estrategias de comercialización y necesitan adecuarse a esos medios.

22. El Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 es, como todo instrumento legal, un marco que contiene diversas disposiciones cuyo uso puede prestarse a manipulaciones si no se establecen los resguardos necesarios. Dependiendo de la disponibilidad y calidad de información, el Acuerdo permite la adopción de distintos criterios y procedimientos para determinar la existencia del dumping, su magnitud, el daño a la producción nacional y la relación causal. Por ejemplo, la determinación del valor normal podrá afectarse según se utilice el precio interno del país exportador, el método del valor reconstruido de los costos para llegar al valor normal; o al comparar precios externos en distintos mercados.

23. Este Acuerdo contempla criterios *de minimis* respecto de participación de mercado (3% de las importaciones totales) y de margen de dumping (2%). Esto supone que si las importaciones representan menos del 3% o el margen de dumping es inferior a 2% no se deben aplicar los derechos antidumping a las importaciones de ese origen. Sin embargo, al haber amplios espacios de manipulación en el momento de calcular el margen de dumping, es fácil pasar de un margen menor de 2% a uno de más de 2%.

24. En los últimos años, junto con la apertura económica, los países han adoptado legislaciones antidumping. Entre los usuarios de medidas antidumping “tradicionales” se encuentran Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelandia, y la UE. En los últimos años han aparecido “nuevos” usuarios, entre los que se hallan Argentina, Brasil y México que concentran el 88% de las medidas antidumping adoptadas en la Región entre 1987 y 1997.

¹² Se define un precio como inferior a su valor normal cuando es:

- a) menor que el precio comparable -en las operaciones comerciales normales- de un producto similar destinado al consumo en el país exportador; o
- b) a falta de ese precio en el mercado interno de este último país, si el precio del producto exportado es:
 - i) menor que el precio comparable más alto para la exportación de un producto similar a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales; o
 - ii) menor que el costo de producción de este producto en el país de origen, más un suplemento razonable para cubrir los gastos de venta y por concepto de beneficio”.

25. El número de investigaciones y de medidas antidumping adoptadas en contra de las exportaciones de productos agrícolas de ALC (que incluyen productos animales, vegetales y agroindustriales) constituyen un porcentaje pequeño (menos del 10%) del total de medidas antidumping establecidas por los países de la OMC (véase el cuadro 5). Por otra parte, las investigaciones antidumping iniciadas por los países de la Región en contra de productos agrícolas (de fuera o dentro de ella) son mucho más que las medidas definitivas adoptadas en contra de esta categoría de productos. De 60 casos investigados, sólo tres concluyeron en la aplicación de medidas definitivas.

Derechos compensatorios

26. Desde el punto de vista del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, se consideran subvenciones aquellas medidas aplicadas por los gobiernos u organismos públicos : (a) cuando constituyan desembolsos monetarios por parte del fisco: signifiquen condonación o no recaudación de ingresos fiscales, proporcionen bienes y servicios (distintos a los de infraestructura general), o realicen pagos a mecanismos de financiación; (b) cuando se destinen al sostenimiento de ingresos o de precios y ello signifique un beneficio; y (c) cuando sean específicas a una empresa o rama de actividad.

27. Se establecen tres categorías de subvenciones: a) *subvenciones prohibidas*¹³, son aquellas que están supeditadas *de jure o de facto* al desempeño exportador; y las que estimulen el uso de producción nacional en desmedro de la importada; b) *subvenciones recurribles*, son aquellas que producen daño a la rama de producción nacional de otro país miembro ; perjuicio grave a los intereses de otro país miembro, o anulación o menoscabo de una concesión; y c) *subvenciones no recurribles*, son aquellas de carácter general, y por lo tanto no específicas en los términos que define el Acuerdo, no afectas a medidas compensatorias.

28. La determinación de la existencia de daño se basa en “pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo: a) del volumen de las importaciones subvencionadas y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno, y b) de la repercusión consiguiente de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos”. La investigación no sólo debe comprobar la existencia de la subvención y determinar la existencia de daño en la rama de la producción nacional, sino que además deberá establecer una relación causal entre la una y la otra.

29. El Acuerdo sobre Agricultura establece importantes modificaciones en relación con aspectos vinculados a las subvenciones, que se aplican al caso de esta categoría de productos. En primer lugar, las subvenciones a la exportación no están prohibidas y por lo tanto no existe un compromiso de eliminación. En cambio, en las exportaciones agrícolas que se benefician de subvenciones se deben asumir compromisos de reducción del monto de las subvenciones (36% en promedio) y del volumen de exportaciones afectas a subvenciones (21% en promedio) en un período de 6 años.

30. Respecto de las subvenciones a las exportaciones, se considerarán permitidas para efectos de los productos agrícolas. En este caso, estarán sujetas a derechos compensatorios únicamente tras una determinación de la existencia de daño o amenaza de daño basada en el volumen y el efecto en los precios.

¹³ No se incluyen los subsidios agrícolas.

31. Las medidas de apoyo interno que, en relación con el Acuerdo sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios, se consideran subvenciones a la producción nacional: (i) no estarán sujetas a medidas compensatorias siempre y cuando no causen daño o amenaza de daño en los términos que define el GATT; (ii) no estarán afectas a derechos compensatorios, salvo que se determine la existencia de daño o amenaza de daño basada en el volumen, el efecto en los precios, o la consiguiente repercusión, de conformidad con el Artículo VI del GATT de 1994; y (iii) estarán exentas de los criterios de anulación o menoscabo de las ventajas otorgadas en materia de concesiones arancelarias.

32. En materia de subvenciones y derechos compensatorios, entre 1995 y 1999 se iniciaron 67 investigaciones en los países de la OMC y se impusieron 14 medidas definitivas. No obstante que sólo un tercio de las investigaciones iniciadas correspondieron a casos de productos agrícolas, la mayor parte de los derechos compensatorios aplicados en forma definitiva correspondieron a este tipo de productos (78%). Cabe señalar que dos miembros de la OMC concentran el 71% de los derechos compensatorios adoptados. En efecto, Argentina adoptó cuatro medidas en contra de España y la UE; y Nueva Zelandia seis derechos compensatorios contra España, Sudáfrica y la UE.

Medidas de salvaguardias y salvaguardias especiales

33. El Acuerdo sobre Salvaguardias recoge varios requisitos importantes contenidos en el Artículo XIX del GATT de 1994, que hay que tener en cuenta en el momento de adoptar este tipo de medidas. En particular, ellas deben aplicarse como consecuencia de:

- i) la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo, incluidas las concesiones arancelarias negociadas.
- ii) un aumento de las importaciones de un producto en el territorio del país miembro, en tal cantidad y en condiciones tales que causen o amenacen con causar daño grave a los productores nacionales de productos similares o que directamente compitan con los productos locales¹⁴.

34. El Acuerdo sobre Agricultura también contempla excepciones en esta materia, a través de su Artículo V que introduce las salvaguardias especiales, destinadas a precaver aumentos desmesurados en las importaciones de productos agrícolas durante el período de transición antes de completar los compromisos de reforma. En tal sentido, estas salvaguardias sólo pueden ser aplicadas por los países y para los productos arancelizados en el contexto de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Sólo 38 países miembros mantienen el derecho de aplicar salvaguardias especiales.

¹⁴ El Acuerdo define lo que se entiende por daño grave y amenaza de daño grave. A este respecto señala que: a) se entenderá por "daño grave" un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional; b) se entenderá por "amenaza de daño grave" la clara inminencia de un daño grave. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas.

35. Estas salvaguardias de transición, de aplicación alternativa, se activan en función del volumen de importaciones o del nivel de precio c.i.f. de importación, y de su comparación con un volumen y un precio de activación preestablecidos. El nivel del volumen de activación se establece sobre la base de la participación porcentual de las importaciones en el consumo interno, durante los últimos tres años. El precio de activación se establece con referencia al precio c.i.f. medio para el período 1986-1988. En este caso, la investigación independiente para activar la salvaguardia es mucho más sencilla, y no requiere de la determinación de daño, amenaza de daño, ni de su vinculación causal con las importaciones. Es decir, el mecanismo es automático. En cambio, a diferencia del mecanismo general, el período de aplicación de la salvaguardia es de sólo un año y se establece un límite a nivel del arancel adicional, al arancel aplicado. Asimismo, este arancel se aplicará sólo respecto de las importaciones que excedan los compromisos de acceso mínimo y actual.

36. Aquellos productos que no fueron arancelizados, debido a que no estaban afectos a medidas no arancelarias, quedan sujetos a las cláusulas de salvaguardias permanentes contenidas en el GATT (Artículo XIX), modificadas por el Acuerdo sobre Salvaguardias de la Ronda Uruguay. La adopción de medidas compensatorias deberá justificarse mediante una investigación realizada por un organismo competente, la investigación deberá entregar antecedentes relativos a aumento de las importaciones, daño o amenaza de daño, y causalidad. Los aumentos de aranceles, por sobre los niveles consolidados, deben ser temporales – cuatro años, con un máximo de ocho – y habrá que definir un programa gradual de eliminación¹⁵.

37. Es interesante señalar que ha habido pocos casos de adopción de medidas de salvaguardia bajo el Artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias aplicables a productos agrícolas. Asimismo, varios de estos casos han sido llevados al sistema de solución de controversias, lo que puede explicar la relativa moderación para aplicar este tipo de medidas (véase el cuadro 10).

38. La aplicación potencial de las salvaguardias especiales afecta a una amplia gama de productos agrícolas, como animales y sus productos (22%); frutas y verduras (13%), productos lácteos (12%); semillas de oleaginosas, grasas y aceites y sus productos (11,6%). Esta capacidad varía significativamente entre los países miembros; mientras que Uruguay y Nueva Zelanda conservaron el derecho de aplicar este tipo de medidas para 2 y 4 líneas arancelarias, respectivamente; la UE, Noruega y Suiza mantienen esta posibilidad de aplicación para 539, 581 y 961 líneas arancelarias, respectivamente. No obstante lo anterior, estas cláusulas han sido aplicadas por un número limitado de países miembros (sólo seis de ellos), afectando principalmente a los productos del azúcar, productos lácteos, y animales y sus productos (véase el cuadro 7).

MEDIDAS SANITARIAS, FITOSANITARIAS Y DE CALIDAD¹⁶

¹⁵ El Artículo XIX del GATT establece que los países afectados por este tipo de medidas que menoscaban las concesiones intercambiadas, puedan pedir compensaciones equivalentes al perjuicio originado. El Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que durante los tres primeros años de vigencia de las medidas de salvaguardia – adoptadas con arreglo a las disposiciones escritas – éstas no estarán sujetas a las medidas de compensación por parte de los países afectados. Medidas de mayor duración deberán compensarse.

¹⁶ Esta sección se basa en gran medida en Sáez (1994 y 1999). En esta categoría de medidas se incluyen tanto las sanitarias y fitosanitarias como otro tipo de obstáculos técnicos que adopten los países, por ejemplo, estándares de calidad y etiquetado, que afectan las características del producto.

39. Este tipo de medidas están sustituyendo a las barreras arancelarias y no-arancelarias como mecanismos de regulación del comercio. En tal sentido, dos Acuerdos de la OMC son relevantes para el análisis: el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

40. La negociación del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC constituye un reconocimiento al creciente papel que estas variables juegan en el comercio internacional. Sus disposiciones garantizan el derecho de los países de establecer los niveles de protección que consideren apropiados para resguardar la salud humana, animal y vegetal, velando porque estas medidas no constituyan una barrera encubierta al comercio¹⁷. Se recomienda a los países la adopción de estándares internacionales elaborados por organismos como la Comisión del Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias y otros. Con el propósito de asegurar que estas medidas no estén orientadas a proteger la producción interna de la competencia externa, los estándares fijados por un país- cuando difieran de los estándares internacionales, y cuando ello afecte significativamente el comercio- deberán ser notificados al Comité respectivo en la OMC.

41. El Acuerdo se basa en los principios de armonización y equivalencia. A medida que se avanza en la armonización a nivel de instituciones internacionales representativas, se presume que las políticas que los países adopten sobre la base de este principio son consistentes con los compromisos de la OMC. Por otra parte, en tanto que la armonización no es posible o apropiada, los países pueden optar por la equivalencia: el país exportador demuestra objetivamente al país importador que sus medidas alcanzan el nivel apropiado de protección sanitaria y fitosanitaria vigentes en este último. Este concepto sirve de fundamento a los Acuerdos de reconocimiento mutuo de carácter bilateral o multilateral entre socios comerciales.

42. En la medida en que un país no considere armonizaciones o equivalencias de los estándares deberá velar porque estas disposiciones no se apliquen en forma discriminatoria, respecto tanto de los productores nacionales como de otros países. Además, deberá basarse en evidencia científica, es decir, sustentada -en la medida de lo posible- en antecedentes comprobables.

43. A objeto de evaluar la gravitación de estas medidas en el comercio de productos agrícolas de los países de ALC, es posible analizar los antecedentes proporcionados por la Administración de Drogas y Alimentos de los Estados Unidos, donde se consignan los principales motivos de rechazo de los embarques de productos agrícolas provenientes de la Región. Como se observa, cerca de un 30% de los rechazos obedecen a problemas generales de higiene, lo que indica que con un esfuerzo relativamente simple se podrían disminuir estas causales de rechazo y aumentar las exportaciones¹⁸ (véase el cuadro 8).

44. Asimismo, un 20% objeta la presencia de residuos de pesticidas utilizados en la producción del bien. En consecuencia, sería posible concluir que en diversos casos las medidas sanitarias respecto de los productos cuyo destino son los Estados Unidos, podrían ser fácilmente

¹⁷ Estos niveles podrán ser más estrictos que los que recomienden los organismos internacionales en la medida en que se basen en principios científicos y en criterios de evaluación de riesgos y nivel adecuado de protección que el Acuerdo considera.

¹⁸ FAO (1999).

superadas. Sin embargo, como se consigna en el cuadro 9, el procedimiento administrativo que contemplan los países puede resultar especialmente gravoso. Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos los exportadores deben financiar íntegramente los costos de las investigaciones de las agencias concernidas en orden a determinar el nivel de cumplimiento de los estándares sanitarios y fitosanitarios. Además de los costos se puede mencionar la duración. En efecto, en numerosos casos se puede comprobar que los procedimientos toman varios años antes de otorgar la autorización correspondiente. Además, ésta se logra una vez asumidos diversos compromisos en materia de tratamiento, que encarecen significativamente la exportación.

45. Una categoría distinta de estándares aplicados por los Estados Unidos se refiere a los llamados *marketing orders*. En efecto, un número considerable de las exportaciones de fruta fresca, además de los requisitos sanitarios expuestos, deben cumplir con los requerimientos que determinan las agencias estadounidenses en cuanto al tamaño, calidad o maduración que deben cumplir esas exportaciones.

46. Por otra parte, cabe destacar que en los años recientes ha variado el criterio con respecto a los mejores mecanismos para alcanzar determinados objetivos en materia sanitaria. Así, hoy es posible optar por un enfoque de *resultado*, en que se establecen las características del producto, o por un enfoque de *proceso*, en que se enfatizan las características del proceso para alcanzar el producto¹⁹.

47. Durante los últimos años, en varios países desarrollados se ha aplicado el método de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP). Bajo este método se definen puntos críticos en el proceso productivo con el fin de reducir los riesgos de contaminación de los alimentos en las distintas etapas de su manipulación. Su ventaja principal estriba en una mejora sensible en la seguridad higiénica. Sin embargo, se considera que este tipo de control es inflexible. En efecto, un método que privilegie el resultado introduce más flexibilidad y permite a los productores escoger las funciones de producción que posibiliten alcanzar determinados resultados.

48. ¿Cuáles son las implicancias de estos desarrollos para los países de ALC? En primer lugar, la proliferación de métodos de verificación de calidad por proceso reduce las posibilidades de Acuerdos de equivalencia, pues no es el proceso lo que interesa evaluar sino si el resultado obtenido es equivalente. En segundo lugar, estos métodos devienen más costosos de aplicar para las pequeñas y medianas empresas que para los grandes productores, lo que puede inhibir el proceso exportador de aquel tipo de empresas y favorecer una mayor concentración e integración vertical a objeto de mejorar el control del proceso productivo²⁰. En tercer lugar, cabe consignar que los países en desarrollo miembros de la OMC han sido renuentes a aceptar que los Acuerdos de esta organización tengan injerencia en las características que deben cumplir las funciones de producción. La evolución referida, al enfatizar las características que deben cumplir los procesos productivos antes que los productos, está interviniendo precisamente en un aspecto de especial sensibilidad para los países de ALC.

49. En este ámbito, la FAO ha jugado y juega un papel de importancia en virtud de las propias disposiciones del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. En efecto,

¹⁹Reardon, Codron, Busch, Bingen y Harris (1999); Unnever & Jensen (1998); Unnever (1999).

²⁰Unnever & Jensen (1998) y Unnever (1999)-

éstas le asignan a la Comisión del *Codex Alimentarius*, a la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y a la Oficina Internacional de Epizootias importantes funciones, desde el momento en que las normas, directrices y recomendaciones de estos organismos se señalan como la base para llevar a cabo la armonización de este tipo de medidas. Asimismo, las normas, directrices y recomendaciones de las organizaciones internacionales encargadas del establecimiento de estándares están en concordancia con los requisitos de este Acuerdo.

50. Finalmente, conviene destacar dentro de esta sección aspectos que entrañan desafíos de especial relevancia para los países en desarrollo y especialmente para ALC. La relación entre comercio de productos agrícolas y medio ambiente es una dimensión que presenta oportunidades y amenazas. Las oportunidades se vinculan con la evidencia empírica que ha demostrado una relación positiva entre liberalización del comercio agrícola y preservación del medio ambiente²¹; por otra parte, las amenazas se originan en las demandas crecientes por una producción agrícola que considere una mayor preservación del medio ambiente. Estos aspectos deberán ser abordados y conciliados. Aun tratándose de un aspecto distinto a lo anterior, será necesario conciliar el comercio de productos agrícolas con las sensibilidades vinculadas a las formas de producción, especialmente en lo relativo a estándares laborales.

COBERTURA Y ALCANCE DE LOS ACUERDOS: EL SISTEMA DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS DE LA OMC

51. Las disposiciones del “Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias de la OMC”, codifican la práctica desarrollada a partir de 1947 en el marco del GATT. Resulta pertinente señalar que el Entendimiento contempla tres tipos de reclamos por parte de un miembro²².

52. En primer término, existen las disputas originadas en el incumplimiento de una obligación o concesión por parte de un miembro, que afecta los derechos de otro miembro. En este tipo de diferencias se analizan los hechos a la luz de las obligaciones contenidas en los Acuerdos o de las concesiones intercambiadas por los miembros. El cuadro 10 resume los casos que involucran a productos del sector agrícola y que han sido llevados al sistema de solución de controversias para su definición. Si bien la clasificación que se hace de los casos en cuanto al tipo de reclamo que se formula puede ser arbitraria, ya que normalmente una diferencia atañe a diversas disposiciones de los distintos Acuerdos, se ha querido reflejar la variedad de aspectos que han sido sometidos a las consideraciones de los grupos especiales. Estas materias han involucrado tanto cuestiones tradicionales de acceso a mercados – como son todas aquellas medidas relacionadas con restricciones arancelarias y/o cuantitativas – como aspectos relacionados con medidas sanitarias y fitosanitarias de especial sensibilidad (por ejemplo, el caso de las hormonas en la carne de vacuno).

53. En una segunda categoría se clasifican las diferencias en que se considere que una ventaja resultante directa o indirectamente se halle anulada o menoscabada, o que el cumplimiento de uno de los objetivos de un Acuerdo se halle comprometido como consecuencia de que otro país

²¹ OECD (1999).

²²Petersmann (1997 a y b).

miembro aplique una medida, *contraria o no a las disposiciones* de un Acuerdo; o que exista otra situación²³.

54. Se puede iniciar un procedimiento de solución de diferencias no sólo en virtud del incumplimiento de una disposición de un Acuerdo. Aun cuando se cumpla a plena conformidad, puede que se esté causando un perjuicio o impidiendo la realización de un beneficio como resultado de la aplicación de una medida. Esto puede darse de múltiples maneras; por ejemplo, podría darse el caso que un miembro establezca una medida sanitaria para proteger la salud animal o vegetal con pleno apego a las obligaciones del Acuerdo sanitario y fitosanitario, pero que en la práctica el cumplimiento de ese estándar sea tan costoso que no resulte "económicamente" factible realizar una exportación. En este caso, la parte afectada podría argumentar que si bien la medida está en conformidad con las obligaciones del Acuerdo, y por lo tanto no existe una violación del compromiso, sí existe una anulación o menoscabo debido a la imposibilidad material de cumplir con el estándar. Cuando se argumenta este tipo de casos, se deben aplicar los mismos procedimientos contemplados en el *Entendimiento* para la ocurrencia de una violación, pero con ciertas modificaciones. De todas maneras, en esa situación aún subsiste la responsabilidad de alcanzar un "ajuste mutuamente satisfactorio". Es decir, existe obligación de negociar una *compensación*. Sin embargo, en estas circunstancias, a diferencia de las situaciones de no cumplimiento, "la compensación podrá ser parte de un ajuste mutuamente satisfactorio como *arreglo definitivo* de la diferencia".

55. Las situaciones no contempladas, es decir, la existencia de anulación o menoscabo, aun cuando no hayan incumplimiento ni violación, también podrán ser analizadas por el *Entendimiento*. En el GATT, desde 1947 a 1994 hubo 20 paneles, dentro de un total de 250 casos, en que se argumentó este tipo de situaciones. En el nuevo sistema de solución de diferencias no ha habido invocaciones de este tipo. La razón de ello es que, por una parte, resulta difícil argumentar un caso semejante y, por otra, a partir de la creación de la OMC se han integrado y clarificado las obligaciones de los acuerdos del GATT de 1947, incorporando un número significativo de nuevas obligaciones que hacen menos necesario invocar este tipo de argumentaciones.

56. Por último, la OMC considera una tercera categoría de reclamos originados en situaciones que no son ni incumplimiento de los Acuerdos ni de anulación o menoscabo de una concesión. Aun cuando estas situaciones fueron argumentadas en cuatro casos en el GATT de 1947, no ha habido conclusiones de paneles que se basen en este aspecto de por sí bastante genérico y que podría dar pie a todo tipo de argumentaciones²⁴.

57. La mayor eficacia del sistema de solución de controversias y la multidimensionalidad de las obligaciones surgidas como resultado de la creación de la OMC, han sido planteadas como obstáculos para que los propios países en desarrollo puedan ejercer sus derechos en esta organización. En efecto, se argumenta que estos países, especialmente los menos desarrollados, no tienen los recursos para acceder en forma efectiva al sistema de solución de diferencias. Normalmente, una diferencia que sea resuelta en el marco de la OMC tendrá una duración mínima de un año (desde el inicio de la consulta). Un país pequeño generalmente no cuenta en su gobierno con expertos que puedan llevar directamente el caso, y por lo común, ni siquiera en su propio territorio.

²³ Esta sección se basa en Sáez (1999) Capítulo VII.

²⁴ ver Petersmann (1997b).

58. Dependiendo del tipo de diferencia, el número de acuerdos involucrados y su importancia económica para el demandante, una controversia en el seno de la OMC representa por lo general un alto costo (superior a los US\$ 200.000). Esto implica una restricción de acceso que limita el uso del sistema de solución de controversias por parte de los países en desarrollo, o bien les hace muy costosa la defensa, presionándolos a buscar una rápida solución al problema. Ello no debe ser interpretado, sin embargo, en el sentido de que este sistema no es apropiado para los intereses de esta categoría de países, sino que se debe buscar mecanismos de apoyo que permitan su acceso al sistema en forma adecuada.

CONCLUSIONES

59. Los Acuerdos de la OMC constituyen un conjunto complejo de derechos y obligaciones que rigen las relaciones comerciales, en sus diversas dimensiones, entre sus más de 130 miembros. Estos Acuerdos reflejan los equilibrios alcanzados al concluir las negociaciones de la Ronda Uruguay, en diciembre de 1993, y representan un avance sustantivo respecto de la inestable situación existente hasta entonces en el sistema multilateral de comercio.

60. Desde el punto de vista del comercio de productos agrícolas, sus principales avances corresponden a la simplificación de los mecanismos de protección en frontera que afectaban el comercio, a una mayor disciplina en la aplicación de subvenciones que distorsionan el comercio y, finalmente, a un mecanismo de solución de diferencias que ha permitido resguardar el adecuado cumplimiento de los derechos y obligaciones que deben orientar las políticas agrícolas de los miembros de la OMC.

61. Desde el punto de vista de los países de ALC, la protección que mantienen los principales miembros de la OMC - los Estados Unidos, Japón y la UE, así como otros mercados de interés- sigue siendo excesiva respecto de una categoría importante de productos. En diversos casos esta protección se ve reforzada por la existencia, dentro de los propios acuerdos de la OMC, de mecanismos de protección contingente que constituyen trabas adicionales al comercio. En las negociaciones que se iniciarán en el año 2000, se deberá abordar en forma prioritaria una mayor apertura comercial y mayores resguardos respecto de este tipo de mecanismos.

62. Un desafío que deberán enfrentar varios países de la Región, será absorber e incorporar en forma acelerada en sus procesos de reformas las condicionantes de política que implican los actuales Acuerdos de la OMC, junto con la introducción de reglas más estrictas en las áreas existentes y en nuevas dimensiones que serán tratadas en futuros Acuerdos de la OMC.

63. Los desafíos técnicos e institucionales que supone un proceso ambicioso de negociaciones de este tipo, crea para los países de la Región la necesidad de poder acceder a cooperación técnica de distintas fuentes. Entre ellas, las que pueden proporcionar los organismos internacionales, como el Banco Mundial y la FAO. Durante la Ronda Uruguay, esta última institución proporcionó asistencia de diversas formas a los países. Actualmente, numerosos Acuerdos de la OMC tienen directa relación con las actividades permanentes de la FAO, organismo que se encuentra en condiciones, junto con otros, de proporcionar antecedentes y orientaciones que pueden ser de especial provecho para los países de la Región, de manera de poder alcanzar una participación adecuada en las negociaciones y maximizar sus resultados de acuerdo con los requerimientos que ellos mismos determinen.

REFERENCIAS

Cepal (1998): *United States Trade Barriers to Latin American Exports in 1997*, Washington.

Elbehri, A., M. Ingco, T. Hertel, & K. Pearson (1999): *Agriculture and WTO 2000: Quantitative Assessment of Multilateral Liberalization of Agricultural Policies*, October.

FAO (1999): "The importance of Food Quality and Safety for Developing Countries", Committee on World Food Security, Rome.

Finger, J.M., M.D. Ingco & U. Reincke (1999): *The Uruguay Round: Statistics on Tariff Concessions Given and Received*, The World Bank, Washington, D.C.

IATRC (1994): *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation*, Commissioned Paper N° 9, July.

Ingco, M. (1995): *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back ?*, World Bank, Working Papers.

Ingco, M. & F. Ng (1998): "Distorsionary Effects of States Trading in Agriculture: issues for the next Round of Multilateral Trade Negotiations", February.

Martin, W. & Winters, L.A. (1995): *The Uruguay Round and the Developing Economies*, World Bank, Washington D.C.

Martin, W. & E. Fukase (1999): "Some Impacts of EU Agricultural Trade Distortions on Latin America", The World Bank.

OECD (1997): *The Uruguay Round Agreement on Agriculture and Processed Agricultural Products*, Paris.

OECD (1999): *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*, Paris. Peña, G. y J. Selaive (1999): *Dumping y Subsidios: Herramientas de Análisis para Exportadores*, Editorial Cámara de Comercio de Santiago, Agosto.

Petersmann, E.U. (1997a) (Ed): *International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System*, Kluwer Law International, London, The Hague, Boston.

Petersmann, E.U. (1997b): "International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System 1948-1996: An Introduction", en Petersmann (1997)

Reardon, T.; J.M. Codron; L. Busch; J. Bingen, Craig Harris: Strategic Roles and Potencial Impacts of Food and Agricultural Standards for Agrifood Industries: with focus on developing regions”, AAEA draft.

Sáez, S. (1994): “La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales: una evaluación para América Latina y el Caribe”, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la Cepal.

Sáez, S. (1999): Estrategia y negociación en el sistema multilateral de comercio: economía internacional aplicada, Dolmen Ediciones, por aparecer.

Unnever, L. & H.H. Jensen (1998): “The Economic Implications of using HACCP as a food Safety Regulatory Standard”, Food Policy, en preparación.

Unnevehr, L. (1999): Food Safety Issues and Fresh Food Product Exports from LDCs, AAEA Pre-conference on Agro-Industrialization, Globalization, and Development, Nashville, draft.

UNCTAD (1999): Examining trade in the agricultural sector, with a view to expanding the agricultural exports of the developing countries, and to assisting them in better understanding the issues at stake in the upcoming agricultural negotiations, February.

ANEXOS

CUADRO 1:

**PRINCIPALES PRODUCTOS AGRÍCOLAS DE EXPORTACIÓN
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ALC: 1996 - 1997 (en millones de US\$)**

Países	TOTAL	AGRÍCOLAS	Cereales	Frutas y vegetales	Carnes	Lácteos	Azúcar
México	62.173	5.957	123	2.629	136	24	452
Chile	16.211	2.585	130	1.479	48	32	30
Panamá	605	319	2	211	8	8	26
MERCOSUR	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	50.374	15.368	102	1.626	1.530	21	1.775
Argentina	25.138	11.005	2.755	1.154	944	262	213
Uruguay	1.896	1.199	181	66	401	141	8
Paraguay	1.022	731	26	4	42	-	3
ANDINOS	-	-	-	-	-	-	-
Bolivia	1.145	383	2	21	2	1	14
Colombia	11.139	3.603	41	522	5	6	290
Ecuador	5.077	1.786	67	1.232	1	1	30
Perú	6.323	682	5	195	-	1	39
Venezuela	22.966	496	37	28	11	5	9
CENTROAMÉRICA	-	-	-	-	-	-	-
Guatemala	2.212	1.386	62	251	3	1	254
Honduras	1.367	500	1	187	7	-	6
Nicaragua	728	349	4	35	42	7	47
El Salvador	2.098	612	12	10	2	4	64
Costa Rica	2.815	1.699	14	472	23	9	29
CARIBE	-	-	-	-	-	-	-
Bahamas	850	57	-	11	-	-	1
Barbados	280	100	6	3	3	-	36
Cuba	1.968	1.157	-	65	-	-	965
Dominica	51	24	-	12	-	-	-
Haití	115	27	-	7	-	-	-
Jamaica	1.368	304	6	81	1	2	106
Sta. Lucía	81	47	-	27	-	-	-
República Dominicana	849	409	1	50	6	-	151
Suriname	215	46	-	5	-	-	-
Trinidad y Tobago	2.622	209	34	13	2	5	42
TOTAL ALC	221.681	51.033	3.606	10.389	3.212	525	4.586

Fuente: FAO, 1999, *Anuario de Comercio* 1997, vol 51.

CUADRO 2: ARANCELES CONSOLIDADOS EN EL AÑO 2000 Y PRINCIPALES MEDIDAS NO -ARANCELARIAS PARA CATEGORÍAS DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS DE INTERÉS PARA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC) (ARANCELES PROMEDIOS SIMPLES)

	Unión Europea				Japón				Estados Unidos			
	Arancel %	TRQ	Licencias	SGE ^a	Arancel %	TRQ	Licencias	SGE	Arancel %	TRQ	Licencias	SGE
Trigo	92,0	Sí	Sí	Sí	171,8	Sí	Sí	Sí	4,0			Sí
Arroz	195,5	Sí	Sí			Sí	Sí	Sí	3,0			
Granos	102,8	Sí	Sí		167,5			Sí	2,0			
Azúcar	274,0	Sí	Sí	Sí	105,1				164,0	Sí	Sí	Sí
Carnes	79,0	Sí	Sí	Sí	38,5			Sí	26,0	Sí	Sí	Sí
Otras Carnes	30,7				48,2	Sí	Sí		3,0			
Café	6,2				6,0				0,0			
Cocoa	4,3				1,9				0,0			
Oleaginosas	0,0				0,0			Sí	0,0			Sí
Lácteos	186,2	Sí	Sí	Sí	372,1	Sí	Sí	Sí	107,0	Sí	Sí	Sí
Frutas y vegetales	13,2	Sí	Sí	Sí	13,3	Sí	Sí	Sí	77,0			Sí
Lanas	0,0				0,0				4,0			
Algodón	0,0				0,0				26,0	Sí	Sí	
Promedio	66,4				66,9				28,0			
Desviación estándar	88,0				103,0				49,0			

Fuente: Elaborado sobre la base de antecedentes proporcionados en Ingco (1995), IATRC (1994); Elbehri, Ingco, Hertel & Pearson (1999) y Organización Mundial de Comercio (OMC).

^a SGE: Salvaguardias Especiales de precios o volumen.

No todos las líneas arancelarias dentro de las categorías se encuentran sujetas a aranceles- cuotas y por lo tanto a algún tipo de licencia de importación. No todas las líneas arancelarias se benefician de SGE.

CUADRO 3:
NIVEL DE UTILIZACIÓN DE LOS ARANCELES CUOTAS: 1996
(PORCENTAJES)

Productos	Estados Unidos	Unión Europea	Japón	Canadá
Azúcar	97	100		
Lácteos	77	99	93	100
Trigo		21	109	27
Granos		74	109	5
Carnes	67	100		124
Frutas y vegetales		78		

Fuente: Elbehri, Ingco, Hertel, and Pearson (1999)

CUADRO 4:

**ESCALONAMIENTO ARANCELARIO PARA ALGUNAS CATEGORIAS DE
PRODUCTOS DE INTERÉS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

(% promedio de aranceles consolidados)

Ítem	Unión Europea	Japón	Estados Unidos
• Vegetales			
Frescos y congelados	15,0	3,4	6,9
Preservados/porcesados	15,0	18,0	5,5
• Frutas			
Frescas y congeladas	16,2	7,4	0,0
Jugos de fruta	42,7	21,9	12,0
Preservados/preparados	17,9	15,3	8,8
• Carnes			
Entera	125,0	50,0	26,4
Sin hueso/cortada	91,0	50,0	26,4
Procesada	23,0	29,1	2,1
• Carne de Cerdo			
Entera	30,3	—	0,0
Sin hueso/cortada	33,8	—	0,25
Procesada	32,7	—	2,60
• Carne de Pollo			
Entera	21,5	11,9	4,0
Sin hueso/cortada	24,1	11,9	8,0
Procesada	14,6	6,0	6,4
• Trigo y pasta			
Trigo	85,1	194,6	3,6
Harina	37,8	139,6	1,6
Pasta	38,3	33,7	0,0

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (1997)

**CUADRO 5: INVESTIGACIONES Y MEDIDAS ANTIDUMPING EN CONTRA DE Y
ADOPTADAS POR AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC)**

Países	Medidas adoptadas contra exportaciones de ALC			Medidas adoptadas por ALC		
	Investigaciones		Medidas definitivas	Investigaciones		Medidas definitivas
	Agrícola	Total	Agrícola	Total	Agrícola	Total
Argentina	1	20	1	7	2	123
Bolivia	1	1	0	0		
Brasil	1	105	2	65	13	97
Chile	3	8	1	3	2	9
Colombia	1	8	2	3		20
Costa Rica					3	5
Cuba	0	2	0	0		
Ecuador	1	1	2	2		
Guatemala	1	1	0	0	0	1
México	3	35	3	21	35	188
Nicaragua	1	1	0	0		
Paraguay	0	2	0	1		
Perú	0	1	0	0	3	14
Trinidad y Tobago	0	4	0	1		
Uruguay	0	2	0	1		
Venezuela	0	0	0	17	0	12
Total	13	191	11	121	60	469
						3
						199

Fuente: J. Miranda, R. Torres & M. Ruiz (1998): "The International Use of Antidumping: 1987-1997", *Journal of World Trade*, vol. 32, N°5, octubre de 1998.

.

**CUADRO 6:
INVESTIGACIONES Y DERECHOS COMPENSATORIOS APLICADOS
POR CATEGORÍA DE PRODUCTOS: 1995 - 1999**

Sector según Sistema Armonizado	Iniciación	Medidas definitivas	Sin medidas definitivas
	(1)	(2)	(3)
I- Animales vivos, y productos animales	4	1	2
II- Productos vegetales	1	1	0
III- Aceites	1	1	0
IV- Agroindustriales	16	8	5
IX- Maderas	1	0	1
VI- Químicos	3	1	2
VII- Plásticos	4	0	1
XI- Textiles	7	0	2
XIII- Cerámicas, vidrios		0	1
XV- Metales	26	2	5
XVI- Maquinaria y equipos	2	0	1
XVII- Vehículos	1	0	1
Totales	67	14	21

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

**CUADRO 7:
 APLICACION DE SALVAGUARDIAS AGRICOLAS**

A) Salvaguardias Especiales de Precios:	Producto Afectado	
Año / País <u>1995</u> Unión Europea	<ul style="list-style-type: none"> - Cortes deshuesados de aves de la especie <i>gallus domesticus</i> - Yema de huevos - Azúcar de caña o remolachera y sacarosa químicamente pura - Otros azúcares - Melasa miel, otras melasas 	
Japón.	<ul style="list-style-type: none"> - Leche en polvo - Suero de leche y suero modificado - Otros almidones 	
Corea	<ul style="list-style-type: none"> - Trigo sarraceno - Cacahuete (con y sin cáscara) 	

<p>EE.UU.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Leche endulzada en polvo. - Mantequilla - Queso fresco (Edam, Gouda, Italiano) - Queso procesado NSPF (libre de gérmenes patógenos específicos) - Queso procesado NSPF (libre de gérmenes patógenos específicos) - Otras mezclas de queso (americano, gruyere) - Otros cacahuates con cascara sobre la cuota - Azúcar de color y refinada - Cacao en polvo (más de 10% de azúcar) - Pastas con más de 65% de azúcar, menos de 2.5% de grasa láctica - Preparados de café con más de 10% de leche. - Otros jarabes con más de 10% de leche - Bebidas con base de leche 	
---------------	---	--

<p><u>1996</u> Unión Europea</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cortes deshuesados de ave de la especie <i>gallus domesticus</i> - Cortes deshuesados de pavo - Otros preparados no cocinados distintos de pavo - Azúcar de caña o remolacha azucarera y sacarosa químicamente pura - Otros azúcares - Melasa (miel) de azúcar de caña - Otras melasas 	
<p>Japón</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Porotos rojos chicos - Trigo sarraceno desde 22 de enero hasta 27 de febrero de 1996 - Harina de trigo desde 25 de enero al 24 de diciembre de 1996 - Cacahuates con y sin cáscaras 	
<p>Polonia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cortes de rosas 	
<p><u>1997</u> Polonia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cortes de rosas - Cortes de crisantemos - Azúcar blanca 	
<p><u>1998</u> Polonia</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cortes de rosas - Cortes de crisantemos - Trigo corriente 	

B) Salvaguardias Especiales de Volumen Año/Pais	Producto Afectado	Volumen de Importación
1996 Unión Europea	<ul style="list-style-type: none"> - Tomates del 01.09 al 31.12.1996 - Pepinos del 01.09 al 31.10.1996 - Naranjas del 01.12.96 al 31.05.1997 - Clementinas del 01.11.96 al 28.02.1997 - Limones del 01.09.1996 al 31.05.1997 - Manzanas del 01.09.1996 al 30.06.1997 - Peras del 01.09.1996 al 30.04.1997 	
1997 Japón	<ul style="list-style-type: none"> - Puercos vivos. Carne de puerco y otros - Preparados o carne preservadas de puerco - Leche y crema, no concentrada y sin contenido de azúcar u otros edulcorantes contenido grado por peso, excede el 6%, esterilizada congelada o preservada - Otra crema de contenido graso, por peso de un 13% o más (otra distinta que la esterilizada, congelada o preservada) - Leche evaporada - Leche condensada - Seda en bruto 	<p>544.523 toneladas del 01.01.97 al 31.03.1997</p> <p>7.970 toneladas del 01.12.97 al 01.03.1997</p> <p>230 toneladas del 01.03.19.97 al 31.03.1997 8.090 toneladas del 01.12.97 al 31.03.1997 1.777 toneladas del 01.01.97 al 31.03.1997 27.300 toneladas del 31.01.97</p>
Polonia	<ul style="list-style-type: none"> - Tomates preparados o preservados 	27.300 toneladas del 31.01.97
República de Eslovenia	<ul style="list-style-type: none"> - Helados u otros comestibles (con o sin cocoa) 	3.504 toneladas del 17 al 31.08.97
1998 Japón EE.UU.	<ul style="list-style-type: none"> - Leche condensada - Carne de cerdo 	<p>10.280 toneladas desde 01.06 al 02.08.1998</p> <p>10.865.669 toneladas desde 01.01 al 01.08.1998</p>

Fuente : Secretaría de la Organización Mundial de Comercio (OMC)

CUADRO 8:

**CAUSALES DE RECHAZO DE LAS EXPORTACIONES
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
EN EL MERCADO DE LOS ESTADOS UNIDOS
(JULIO 1996 - JUNIO 1997)**

A (1)	RP (2)	MP (3)	Mohoso (4)	CM (5)	D (6)	S (7)	AEBA (8)	E (9)	Otros	Total
57	821	426	475	246	206	1253	142	201	68	3.895
1,5%	21,1%	10,9%	12,2%	6,3%	5,3%	32,2%	3,6%	5,2%	1,7%	100%

Fuente: FAO (1999) Información de la Administración de Drogas y Alimentos de los estados Unidos (USFDA)

Nota: Columna (1): Aditivos alimenticios; Columna (2): Residuos de pesticidas;
Columna (3): Metales pesados; Columna (5): Contaminación microbiológica;
Columna (6): descomposición; Columna (7): suciedad;
Columna (8): Alimentos enlatados con baja acidez; Columna (9): etiquetado.

CUADRO 9:
ESTANDARES Y REGULACIONES APLICADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS A ALGUNOS
PRODUCTOS AGRÍCOLAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

<i>Productos</i>	Medidas Sanitarias y fitosanitarias	II. Regulaciones
Paltas/ Aguacate	Están sujetos a múltiples regulaciones sanitarias, incluidas revisiones de los lugares de empaque y de los puertos de llegada	
Frutas	La mayor parte de las exportaciones de fruta fresca se encuentra sujeta a exigentes estándares sanitarios y fitosanitarios que implican costosos tratamientos para su exportación (tratamientos de frío) y largos procesos de certificación (caso papayas de Brasil, 5 años). Muchas de estas exportaciones están además, afectas a licencias.	El Departamento de Agricultura puede establecer requisitos de grado, tamaño, calidad o maduración para ciertos productos (<u>marketing orders</u>). Actualmente se encuentran bajo este régimen: aguacates; dátiles; uvas; uvas de mesa; kiwi; limones; olivas; cebollas; naranjas; tomates; y otros.
Carnes	Estrictas regulaciones en materia de fiebre aftosa. A diferencia de la Unión Europea, que permite la importación de carne no procesada, los Estados Unidos aplica el criterio de "riesgo cero" que prohíbe las importaciones de carnes de países con casos recientes. Actualmente ha comenzado a aplicar el criterio aceptado por el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de reconocimiento de zonas de libres.	

Fuente: Cepal (1997).

**CUADRO 10:
DIFERENCIAS QUE INVOLUCRAN A PRODUCTOS AGRÍCOLAS: 1995-1999**

Miembro Demandado	Miembro Demandante	Caso	Status	Acuerdo
Filipinas	Estados Unidos	(a) Medidas que afectan a la carne de cerdo y aves de corral;	Resueltos sin necesidad de recurrir a solución de diferencias	Agricultura
Unión Europea	Estados Unidos; Canadá;	(b) Derechos que afectan a cereales;		
Unión Europea	Tailandia y Uruguay	(c) Derechos que afectan a arroz		
Hungría	Argentina; Australia; Canadá; Nueva Zelandia; Tailandia; y los Estados Unidos	(d) Subvenciones a las exportaciones de productos agropecuarios;		Agricultura; subvenciones
Estados Unidos	México	(e) Investigación sobre derechos <i>antidumping</i> tomates frescos y refrigerados;		Antidumping
Corea	Estados Unidos	(f) Medidas relativas al tiempo de conservación de los productos		Sanitario y Fitosanitario
República Checa	Hungría	(a) Medida que afecta a los derechos de importación Aplicados al trigo procedente de Hungría;	Consultas	Agricultura

Miembro Demandado	Miembro Demandante	Caso	Status	Acuerdo
Unión Europea	India	(b) Medidas que afectan a los derechos de importación del arroz;		
República Eslovaca	Suiza	(c) Medidas relativas a la importación de productos lácteos y al tránsito de ganado;		
Estados Unidos	Argentina	(b) Contingente arancelario para las importaciones de mani;		
Unión Europea	Estados Unidos	(c) Medidas que afectan a la exportación de queso Fundido;		
Estados Unidos	Unión Europea	(d) Medidas que afectan a las importaciones de productos avícolas;		
Japón	Unión Europea	(e) Medidas relativas a las importaciones de carne de Porcino;		
Argentina	Unión Europea	(f) Derechos compensatorios sobre las importaciones de Gluten de trigo;		Subvenciones
Unión Europea	Brasil	(h) Medidas que afectan al trato especial y diferenciado y favorable al café;		GATT de 1994
Estados Unidos	Australia y Nueva Zelandia	(i) Medidas de salvaguardia contra las importaciones de cordero fresco, refrigerado o congelado;		Salvaguardia
Estados Unidos	Canadá	(j) Determinadas medidas que afectan a las Importaciones de ganado bovino y porcino y de Cereales;		
		(k) Medidas relativas a las pruebas y a la inspección de		

Miembro Demandado	Miembro Demandante	Caso	Status	Acuerdo
Corea	Estados Unidos	los productos agropecuarios;		Sanitario y Fitosanitario
Estados Unidos	Canadá	(l) Investigación en materia de derechos compensatorios acerca del ganado en pie;		Subvenciones
Estados Unidos	Colombia	(m) Salvaguardia contra las importaciones de escobas de sorgo;		Salvaguardia
Unión Europea	Estados Unidos	(n) Protección de la protección de fábrica y las indicaciones geográficas en el caso de productos agrícolas y alimenticios		TRIPS
Unión Europea	Nueva Zelandia	(a) Comunidades Europeas: medidas que afectan a ciertos productos de mantequilla;	Grupo Especial	Agricultura
Corea	Estados Unidos y Australia	(b) Medidas que afectan a las importaciones de carne vacuna fresca, refrigerada y congelada;		Agricultura
Corea	Unión Europea	(c) Medidas de salvaguardia definitiva impuesta las importaciones de determinados productos lácteos;		Salvaguardias
Estados Unidos	Unión Europea	(d) Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo;		Salvaguardia
México	Estados Unidos	(e) investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa;		Antidumping
Argentina	Unión Europea	(f) Medidas que afectan a la exportación de pieles de bovino y a la importación de cueros		GATT de 1994

Miembro Demandado	Miembro Demandante	Caso	Status	Acuerdo
Canadá	Estados Unidos; Nueva Zelandia	(a) Medidas que afectan las exportaciones de productos lácteos;	Apelación	Agricultura
Chile	Unión Europea	(b) Impuesto a las bebidas alcohólicas		GATT de 1994
Japón	Unión Europea; Canadá; y Estados Unidos	Impuestos sobre bebidas alcohólicas;	Fallos Definitivos	GATT de 1994
Unión Europea	Ecuador; Estados Unidos; Guatemala; Honduras; y México	(b) Comunidades Europeas: régimen para la importación, venta y distribución del banano;		GATT de 1994; Agricultura; GATS; Licencias Agricultura
Unión Europea	Brasil	(c) Medidas que afectan a la importación de		GATT de 1994
Corea	Unión Europea y Estados Unidos	Determinados productos avícolas;		Subvenciones
Brasil	Filipinas	(d) Impuestos a las bebidas alcohólicas;		Sanitario y Fitosanitario
Unión Europea	Estados Unidos y Canadá	(e) Medidas que afectan al coco desecado;		
Japón	Canadá y Estados Unidos	(f) Medidas que afectan a la carne y a los productos cárneos;		
		(g) Medidas que afectan a los productos agrícolas		

Fuente: Elaborado sobre la base de antecedentes de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

