

Perspectivas para la agricultura en la OMC

Helene Bombrun | Raúl Opitz

Palabras claves: Organización Mundial del Comercio. OMC, agricultura, Rondas de Negociación, Conferencia Ministerial.

WTO OMC



REFORMA AGRARIA



ODEPA 50 años

Perspectivas para la agricultura en la OMC

Autores:

Helene Bombrun, Raúl Opitz

Departamento de Asuntos Internacionales

Artículo producido y editado por la Oficina de Estudios y
Políticas Agrarias -Odepa-
Directora Nacional y Representante Legal
Claudia Carbonell Piccardo

Informaciones:

Centro de Información Silvoagropecuaria, CIS
Valentín Letelier 1339. Código postal 6501970

Teléfono: (56-2) 2397 3000

www.odepa.gob.cl

e-mail: odepa@odepa.gob.cl



Perspectivas para la agricultura en la OMC

A meses de realizarse la XI Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que tendrá lugar a fines de año por primera vez en Latino América (Buenos Aires), las expectativas de resultados sustantivos para el sector agrícola son aún inciertas. Si bien la Ronda de Doha, que se inició hace más de 15 años atrás, ha dejado a algunos miembros de la organización escépticos en cuanto a su capacidad de re-

solución, los avances concretos que se lograron en la última Conferencia Ministerial de Nairobi han restaurado un cierto optimismo en la membresía. Y si bien el recorrido hacia la reforma esperada es aún largo, hay ciertos elementos que ya están en la mesa de discusión en Ginebra, y qué si llegasen a concretarse en acuerdos en la ciudad argentina, podrían mejorar bastante las oportunidades para nuestra agricultura.

1 Las negociaciones multilaterales en agricultura: desde Uruguay a Nairobi

Las reglas actuales del comercio de productos agrícolas están plasmadas en el Acuerdo sobre la Agricultura que entró en vigor al finalizar la Ronda de Uruguay el año 1995. Este acuerdo establece una serie de normas respaldadas por los compromisos específicos de cada uno de los miembros en las esferas de tres pilares, con la finalidad de reformar el comercio del sector y lograr que las políticas estén más orientadas al mercado.

No obstante, la agricultura ha sido siempre un tema pendiente en el proceso de negociaciones en Ginebra, dados los desbalances entre países desarrollados y en desarrollo que quedaron al momento de finalizar la Ronda de Uruguay.

Es por eso que las negociaciones agrícolas constituyen el eje central de la nueva

ronda, la Ronda de Doha, que comenzó el año 2001 y que dio inicio al programa de reforma al cual se comprometieron los miembros, compromiso que se establece en el Artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura. En este se reconoce que el *"logro del objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental es un proceso continuo"*¹.

En las negociaciones se tienen en cuenta las sensibilidades sociales y políticas existentes en este sector y las necesidades de los países en desarrollo, pero siempre con miras a los objetivos de la ronda en los tres pilares del Acuerdo que son: mejoras sustanciales del acceso a los mercados, es decir disminución de las restricciones al comercio como los aranceles de importa-

1 Extracto del texto jurídico del Acuerdo sobre la Agricultura (https://www.wto.org/spanish/docs/s/le-gal_s/14-ag_01_s.htm)

ción; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión, es decir de los subsidios domésticos que estimulan la producción y distorsionan el comercio.

Desde 2001 hasta 2008, los miembros se han esforzado en encontrar un terreno común a partir del cual enmarcar las negociaciones. El resultado de esas discusiones culminó con la redacción, por parte del Presidente del Comité de Agricultura en Sesión Especial, de la cuarta versión de un proyecto de acuerdo², que pretende reflejar los progresos realizados, destacando a la vez las diferencias que aún permanecían a esa fecha.

A partir de 2011, las conversaciones se centraron nuevamente en tratar de reducir la brecha entre las posiciones de los miembros. En la Conferencia Ministerial celebrada a finales de ese año, los Minis-

tros convinieron en que, por el momento, debían centrarse en las esferas en las que era más probable progresar.

Finalmente, tanto en la Conferencia Ministerial celebrada en Bali en 2013, como en la de Nairobi en 2015, se consiguieron importantes resultados para la agricultura.

En la de Bali, los acuerdos relevantes fueron abordar los temas de seguridad alimentaria, contingentes arancelarios y subvenciones a la exportación, con el objetivo de intentar disciplinar estas medidas y aumentar la transparencia y vigilancia de las mismas.

En la de Nairobi, se concretó un acuerdo histórico en materia de competencia de las exportaciones. En efecto, se logró el compromiso de todos los países miembros en eliminar los subsidios a la exportación de los productos agrícolas, compromiso anhelado por décadas por los países exportadores en desarrollo como el nuestro.

² Texto conocido como el "documento Rev.4".

2 Impacto de las decisiones de Nairobi

Según las decisiones de Nairobi, la utilización de los subsidios a la exportación de productos agrícolas dejará de existir en forma gradual, de acuerdo al grado de desarrollo de los países, es decir, los países desarrollados deben eliminarlos de manera inmediata y los países menos adelantados o más vulnerables lo harán recién a partir del 2030.

Adicionalmente, se adoptaron nuevas disciplinas que buscan reducir el impacto de otras medidas de apoyo a la exportación como son los créditos, el autofinancia-

miento, las empresas comerciales del Estado que exportan productos agrícolas y la ayuda alimentaria internacional.

Los verdaderos alcances de los compromisos adquiridos

Siendo innegable la importancia de la eliminación de los subsidios, es necesario considerar que los impactos a corto plazo pueden verse minimizados al considerar que los subsidios que fueron prohibidos ya habían ido reduciéndose en los últimos 15 años, llegando según el BID a ser casi

nulos para los EE.UU. desde el año 2002, y desde el año 2013 para la Unión Europea. Lo relevante ahora es continuar y disciplinar o eliminar aquellas medidas equivalentes a los subsidios a la exportación.

Otras decisiones de Nairobi para la agricultura

Nairobi no solo será recordado por el momento en que los países tomaron la decisión acerca de los subsidios, sino también por otros temas, como los *stocks* públicos para la seguridad alimentaria³, la salvaguardia especial para los países en desarrollo⁴ y un acuerdo histórico relativo al algodón⁵, relevante para algunos países menos adelantados.

Mirada post-Nairobi

El “paquete de Nairobi”⁶ tiene la fortaleza de estar inserto en un momento complicado para la OMC, cuando el multilateralismo está siendo virtualmente cuestionado como foro de negociaciones comerciales. Desde el lanzamiento de la Ronda en 2001, se han firmado más de 270 acuerdos comerciales bilaterales o regionales (ACR). Desde junio de 2016 cuando entró en vigencia el acuerdo comercial entre Mongolia y Japón, todos los miembros de la OMC tienen hoy un ACR en vigor. Esa expansión rápida de acuerdos preferenciales contrasta con la

lentitud de las negociaciones multilaterales y la poca profundidad de los “paquetes”, cuyo impacto esperado en los flujos de comercio es mínimo.

En este contexto, según el BID⁷, *aun cuando se haya dejado por sentado la voluntad que la OMC siga constituyendo la primacía en el establecimiento de normas comerciales, sobresale de la Declaración de Nairobi que algunos miembros no reafirmen los mandatos de Doha y, por el contrario, puedan demandar un nuevo enfoque para continuar con las actuales negociaciones. La Declaración misma refleja la preocupación por el crecimiento de los ACR, debido a las crecientes disciplinas “OMC plus” aplicadas sin la cláusula de la nación más favorecida*⁸.

Finalmente, la Declaración Ministerial de Nairobi marca una nueva etapa luego de estar estancadas las negociaciones multilaterales por 14 años. Efectivamente, ella señala que si bien hay miembros que quieren seguir negociando sobre la base del mandato de Doha, reconoce también que hay otros miembros que están ansiosos por explorar nuevos enfoques, lo que implica que la organización deberá abrir un nuevo debate que considere tanto los temas que quedaron pendientes de Doha, como los posibles nuevos temas, lo que llegará a conformar un nuevo frente de negociación.

- 3 En materia de Constitución de Existencias Públicas con fines de Seguridad Alimentaria, se reafirmó en Nairobi la validez de la solución transitoria acordada el 2013 en Bali y se establece un compromiso a negociar y hacer esfuerzos para adoptar una solución permanente para los países en desarrollo que utilizan programas de *stocks* públicos de alimentos básicos (principalmente arroz y trigo) con miras a garantizar una alimentación mínima para sus poblaciones y sustento para sus agricultores de escasos recursos.
- 4 Si bien no se acordó el Mecanismo de Salvaguarda Especial para los Países en Desarrollo, se consolidó en Nairobi el compromiso de continuar las negociaciones para que los países en desarrollo tengan derecho al mismo.
- 5 En acceso a los mercados, se dispuso en Nairobi que se dé acceso libre de derechos y de contingentes a los mercados de los países desarrollados – y a los de los países en desarrollo que se declaren en condiciones de hacerlo – para el algodón de los Países Menos Adelantados. En ayuda interna, se reconocieron las reformas introducidas por algunos miembros en sus políticas nacionales relativas al algodón y se destaca que aún hay que hacer más esfuerzos. En competencia de las exportaciones, se impartió el mandato de que los países desarrollados prohíban las subvenciones a la exportación de algodón inmediatamente y de que los países en desarrollo lo hagan más adelante. (OMC. Los Miembros de la OMC logran un Paquete de Nairobi “histórico” para África y para el mundo entero.
- 6 Se entiende por “paquete” el conjunto de decisiones acordadas.
- 7 BID. “La OMC después de Nairobi: el futuro de las negociaciones agrícolas”.
- 8 El principio de cláusula de nación más favorecida establece que los países no pueden, por regla general, establecer discriminaciones entre sus socios comerciales, es decir que si se concede a un país una ventaja especial (por ejemplo, la reducción de un arancel para un producto específico), esa misma ventaja debe aplicarse a los otros miembros de la organización. Esa regla general permite, sin embargo, ciertas excepciones.

3 ¿Qué se puede esperar de la Undécima Conferencia Ministerial de 2017?

Pasada la euforia que se vivió en Nairobi, las discusiones volvieron a darse en el seno del Comité de Agricultura en Sesión Especial - instancia en la que se celebran las negociaciones agrícolas en la OMC en Ginebra. Durante todo el año 2016, el presidente del Comité llevó a cabo una serie de consultas a los miembros cuyo resultado deja entrever que existe una voluntad de trabajar con miras a que la agricultura sea parte de los resultados de XI Conferencia Ministerial de Buenos Aires. Los miembros parecen reconocer que la OMC sigue siendo el foro principal para abordar colectivamente los temas pendientes en materia de ayuda interna (subvenciones) y acceso a mercados en el sector agrícola. Cabe destacar que, en ambos pilares, los miembros presentaron una serie de documentos y propuestas, los cuales fueron discutidos en las reuniones.

Si bien las decisiones de Nairobi respecto de eliminar las subvenciones a las exportaciones agrícolas y de disciplinar las otras formas de ayuda a la exportación representaron un gran paso adelante en el proceso de reforma, éste está aún lejos de haberse completado. Los resultados de las consultas del presidente llegan a la conclusión que las principales esferas de interés de las negociaciones para los miembros son principalmente las siguientes:

- El establecimiento de un Mecanismo de Salvaguardia Especial para los países en desarrollo.
- Una solución permanente para los programas de Existencias Públicas.

- La reducción o eliminación de la ayuda interna para la agricultura, incluidos el sector del algodón.
- Una mayor apertura de los mercados para los productos agrícolas, lo cual sigue siendo importante para un gran número de países.
- Una mejor competencia de las exportaciones.

Si bien esos son los temas históricos de negociaciones en materias agrícolas, cabe notar que durante esas consultas salieron a la luz otras áreas de inquietud que los miembros quisieran ver en la agenda. Entre estos están las restricciones a la exportación, las normas privadas en relación con los productos agrícolas, las subvenciones a los biocombustibles y la bioenergía, los que cobraron relevancia luego de iniciada la Ronda.

Expectativas de la región con miras a la Conferencia Ministerial de Buenos Aires

En la Conferencia de diciembre se espera que los ministros de los 164 miembros de la entidad multilateral avancen en definir nuevas reglas del comercio mundial buscando mayores niveles de liberalización. Argentina, como fue señalado anteriormente, será el primer país sudamericano en albergar al cónclave de ministros de Comercio, la máxima instancia de decisión de la OMC, que se celebra cada dos años. Será una gran oportunidad para que los países de la región jueguen un rol protagónico y unificado con miras a con-

trarrestar la amenaza de que se multipliquen las políticas proteccionistas en un contexto de perspectivas pesimistas de crecimiento del comercio global.

Para Chile, como para muchos países de la región, Nairobi fue positivo desde el momento en que el tema agrícola pasó a formar parte importante de la agenda. Y si bien los resultados de Nairobi tienen un alcance limitado, se reconoce que significan avances concretos. No obstante, las posiciones se mantienen polarizadas y los avances han sido muy discretos, tal como ha sido la tónica durante toda la negociación de la ronda de Doha. Y sin embargo, este año más que nunca, en respuesta a demostraciones proteccionistas en países emblemáticos en materia de comercio agrícola, se necesita mostrar resultados para demostrar la importancia y validez del sistema multilateral. Así que para Chile es imprescindible mandar al Comité de Agricultura en Sesión Especial (COASS) para que llegue a la XI Conferencia Ministerial con resultados concretos de los mandatos de Nairobi.

Tal ha sido el llamado del Subsecretario de Agricultura de Chile, Señor Claudio Ternicier, durante el Seminario de Alto Nivel sobre Negociaciones Agrícolas que se desarrolló en Buenos Aires la primera semana de marzo con la participación de los subsecretarios de agricultura o sus representantes de 8 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Este semina-

rio que tenía el objetivo de debatir entre países hermanos de la región con miras a preparar la Conferencia de fin de año, culminó en la proclamación de una Declaración común que denuncia las distorsiones y desequilibrios aún existentes entre miembros y que llama a un comercio internacional más justo, transparente y abierto como herramienta valiosa para incrementar la producción de alimentos de forma sustentable.

Al cabo de esta jornada de intercambio, los viceministros de agricultura de los ocho países se comprometieron a: *Continuar trabajando de forma coordinada con el objetivo de obtener resultados positivos sustantivos en el proceso de reforma de las reglas del comercio agrícola internacional en la Conferencia de fin de año; Resaltar la importancia de focalizar principalmente las discusiones en la reducción de la ayuda interna causante de distorsión del comercio y la producción, así como en obtener mejoras en las condiciones actuales de acceso a mercados; Trabajar conjuntamente para intentar encontrar una solución permanente al tema de los stocks públicos con fines de seguridad alimentaria, asegurando que los mismos no causen distorsiones en el comercio internacional ni la producción y Trabajar de forma coordinada para evitar la adopción y aplicación de restricciones arbitrarias o injustificadas en el comercio internacional establecidas de forma inconsistente con las reglas de la OMC, entre otros*⁹.

⁹ Extracto de la Declaración de Viceministros de Agricultura sobre negociaciones agrícolas en la OMC que se firmó en Buenos Aires el 6 de marzo de 2017. Los viceministros firmantes fueron los de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

4 La posición chilena

Para Chile, lo primordial es mantener la presión para que los temas agrícolas estén en la agenda de la Conferencia. Recomienda además mantener un enfoque pragmático respecto a tomar como referencia Doha o no, ya que la rigidez, sólo dificultará el avance.

Desde un punto de vista sistémico, Chile está interesado en lograr un avance equilibrado en los tres pilares de la negociación agrícola. Si bien se ha dado un paso adelante en materia de competencia de las exportaciones, es imprescindible seguir avanzando en todos los temas. Es por eso que Chile valora la importancia de las propuestas en las distintas materias que han entregado los miembros en el marco del COASS, las cuales permiten sustentar el debate y hacer avanzar las negociaciones.

No obstante, considerando que hubo recientemente avances sustantivos en materia de subsidios a la exportación, y que además Chile goza aún de condiciones privilegiadas de acceso a mercado gracias a los 26 acuerdos comerciales que ha suscrito con sus principales socios comerciales, uno de los aspectos que le interesa abordar con especial énfasis en la próxima conferencia, es el de los subsidios correspondientes a apoyos domésticos. En efecto, en países donde recurren a dichos apoyos, se viabiliza la producción y por ende la exportación de productos que sin esos apoyos no serían tan rentables, generando fuertes distorsiones en los mercados externos y la consecuente compe-

tencia desleal respecto de los envíos de productos nacionales al exterior. Hasta ahora, Chile ha estado apoyando con mayor fuerza las propuestas de los miembros que contribuyen a sistematizar alternativas para enfrentar las negociaciones en materia de ayuda interna que buscan la disminución sustantiva de distorsiones.

De las alternativas presentadas por los miembros, trabajar exclusivamente a partir de la estructura original del pilar de ayuda interna, tal como está establecido en el Acuerdo de Agricultura - el cual otorga niveles de ayuda que difieren sustantivamente de un país a otro - parece no recomendable. Seguir este camino perpetuaría los desequilibrios que hoy día admite el marco jurídico internacional con respecto a los subsidios a la agricultura, y las consecuentes distorsiones en el comercio internacional. Entendemos, además, que esta alternativa no responde a la altura del mandato que se debe seguir en esta materia, el cual busca reequilibrar las condiciones entre países desarrollados y países en desarrollo.

Chile considera que, en un escenario en que los subsidios directos a la exportación se han reducido considerablemente, y teniendo presente la decisión vinculante de Nairobi en esta materia, es importante poner atención a los fuertes apoyos internos que se prestan a productos destinados fundamentalmente a mercados de exportación, que son los que más afectan la producción nacional y sus exportaciones.

Desde un punto de vista estratégico, los negociadores recomiendan generar apoyos, primero a partir del foro regional que se reunió en Argentina durante el mes de marzo 2017, luego dinamizar el protagonismo del grupo Cairns que agrupa a países con intereses comunes respecto del comercio internacional agrícola y del cual Chile es parte, y finalmente buscar apoyo de otros miembros influyentes.

En cuanto a las prioridades, la apuesta de Chile es consensuar un paquete de temas que sean susceptibles de iniciar un trabajo sobre ellos con miras a un consenso de los 164 países de la organización. Los temas en los que se considera se podría avanzar son:

- Reducir sustantivamente la ayuda interna causante de distorsión que es lo que impacta más fuertemente a la agricultura nacional y que parece ser un punto de encuentro de los países.
- Terminar de desarrollar disciplinas sobre el mecanismo de salvaguardia es-

pecial y sobre los stocks públicos, que son deudas pendientes que si bien no gustan al país por ser medidas que entorpecen la certidumbre en los mercados, se deben abordar para poder avanzar en las negociaciones de los otros temas que sí interesan.

- Abordar de alguna manera los nuevos temas que han estado desviando el debate, en particular las barreras no arancelarias injustificadas al comercio que también afectan las exportaciones agrícolas chilenas.
- Según la OCDE, Chile es uno de los países cuya política agrícola es de las menos distorsionantes del mundo. Cualquier avance en el sentido de disminuir o disciplinar la ayuda interna de los competidores será un beneficio para la producción agrícola, para la economía y para los agricultores nacionales. Con ese espíritu y motivación irá la delegación chilena a negociar en Buenos Aires a principio del mes de diciembre.

Mayores antecedentes acerca del Paquete de Nairobi

- Mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo miembros (WT/MIN(15)/43 – WT/L/978)
- Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria (WT/MIN(15)/44 – WT/L/979)
- Competencia de las exportaciones (WT/MIN(15)/45 – WT/L/980)
- Algodón (WT/MIN(15)/46 – WT/L/981)
- Normas de origen preferenciales para los países menos adelantados (WT/MIN(15)/47 – WT/L/917/Add.1)

Fuentes:

- OMC. Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales: Los textos jurídicos. (https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm)
- OMC. Acuerdo sobre la Agricultura. (https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/14-ag.pdf).
- OMC. "Negociaciones sobre la agricultura". (https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negoti_s.htm#top).
- OMC. Los Miembros de la OMC logran un Paquete de Nairobi "histórico" para África y para el mundo entero (https://www.wto.org/spanish/news_s/news15_s/mc10_19dec15_s.htm).
- BID. "La OMC después de Nairobi: el futuro de las negociaciones agrícolas" (<http://conexionintal.iadb.org/2016/04/07/la-omc-despues-de-nairobi-el-futuro-de-las-negociaciones-agricolas/>).
- OMC. "Acuerdos Comerciales Regionales" (https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm).
- Cámara de Industria de Uruguay: ¿Qué es la Cláusula de la Nación más Favorecida y qué implicancias tiene en la negociación de un TLC entre Uruguay y Estados Unidos? (<http://www.ciu.com.uy/innovanet/macros/TextContent.jsp?contentid=707>)
- OMC, noticias 2016. "Los Miembros de la OMC examinan el camino a seguir en las negociaciones sobre la agricultura". (https://www.wto.org/spanish/news_s/news16_s/agng_09mar16_s.htm).
- Odepa, 2003. "Síntesis de los planteamientos del Ministerio de Agricultura de Chile con relación a algunos temas principales de la próxima ronda de negociaciones" (<http://www.odepa.cl/articulo/planteamientos-ministerio-de-agricultura-2/>)
- Télam, 2017. "Argentina fue designada sede de la próxima conferencia ministerial de la OMC" (<http://www.telam.com.ar/notas/201610/165469-argentina-organizacion-mundial-del-comercio-conferencia-ministerial-sede.html>).