



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## 27ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La Habana, Cuba, 22 al 26 de abril de 2002

### EFFECTOS DE LOS SUBSIDIOS Y DE LAS RESTRICCIONES COMERCIALES EN LA PRODUCCION AGRICOLA Y PESQUERA, ASI COMO EN EL ACCESO A LOS MERCADOS

## I. INTRODUCCIÓN

1. El Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación encomendó a la FAO que proporcionara ayuda a los países en desarrollo en cuestiones comerciales, en particular, que los asistiera a prepararse para las negociaciones comerciales multilaterales a través de la elaboración de estudios, análisis y capacitación. Por otra parte, en las Conferencias Regionales de la FAO los representantes de los Países Miembros, con el ánimo de fortalecer su capacidad negociadora, han reiterado la solicitud a la FAO para que continúe con el apoyo que ha prestado en la capacitación de los negociadores agrícolas comerciales, tanto en el contexto de la Organización Mundial de Comercio (OMC) como en los otros escenarios de negociación comercial vigentes. Finalmente, en julio de 2001, el GRULAC solicitó a la FAO que preparara este documento para la 27ª Conferencia Regional para América Latina y el Caribe.

2. El objetivo del documento es presentar, en forma resumida, las características del apoyo a la agricultura en los principales países desarrollados y algunos efectos de los subsidios y de las restricciones comerciales aplicadas por los países mencionados que afectan la producción, el comercio y el acceso de productos agrícolas y pesqueros originarios de países de América Latina y el Caribe (AL/C). Aquí no se harán comentarios sobre los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay (RU), conocidos por los países. Sin embargo, el Acuerdo sobre Agricultura (AsA) suscrito en la RU marcó el inicio de un proceso de reforma al adoptar disciplinas que contribuyeran a regular el comercio internacional de productos agropecuarios, con el objetivo a largo plazo de establecer un sistema de comercio equitativo y orientado hacia el mercado. Este proceso de reforma continúa con un renovado proceso negociador iniciado el año 2000. Una ronda comprehensiva que incluye los productos pesqueros se inició con la IV Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Qatar, en noviembre de 2001.

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.

## II. Principales instrumentos utilizados por los países desarrollados para apoyar su producción agrícola y pesquera

### A. La clasificación la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) no corresponde al sistema del ASA

3. En el marco del AsA, toda ayuda interna en favor de los productores agrícolas está sujeta a normas. El AsA implica dos tipos de compromisos en materia de ayuda interna: uno cualitativo y el otro cuantitativo. El compromiso cualitativo establece una definición de las políticas de ayuda interna exceptuadas de los compromisos de reducción, mientras que el compromiso cuantitativo establece listas de compromisos que limitan las subvenciones a los productos agropecuarios.

4. Las medidas de ayuda que no están sujetas a los compromisos de reducción se clasifican en cuatro categorías: la caja verde, medidas de desarrollo o “Trato Especial y Diferenciado a los países en desarrollo” (TED), la caja azul y exenciones *de minimis*. Las medidas que están sujetas a los compromisos de reducción se expresan en términos de la “Medida Global de la Ayuda Total o MGA Total” (MGA).

#### La Caja Verde

5. Las medidas de la "Caja Verde " figuran en el Anexo 2 del AsA. El requisito fundamental para que queden exceptuadas de los compromisos de reducción es que no tengan efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción o, a lo sumo, que los tengan en grado mínimo. La ayuda en cuestión debe prestarse por medio de programas gubernamentales financiados con fondos públicos (incluyendo ingresos fiscales sacrificados) que no impliquen transferencias de los consumidores, y no debe tener el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores. En el marco de la OMC, los desembolsos en estas medidas eximidas pueden ser aumentados sin limitación alguna. La Caja Verde se aplica tanto a los Miembros clasificados como países desarrollados (PDs), como a los países en desarrollo (PEDs).

6. La lista de la Caja Verde incluye las siguientes medidas:
- servicios de apoyo, tales como investigación, lucha contra plagas y enfermedades, formación, divulgación, inspección, servicios de comercialización y promoción, y servicios de infraestructura;
  - constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria;
  - ayuda alimentaria interna; y
  - pagos directos a los productores tales como la ayuda a los ingresos desconectada, programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos, socorro en casos de desastres naturales, programas de retiro de productores y de detracción de tierras y otros recursos, ayudas a la inversión, programas ambientales, y programas de asistencia regional.

#### Medidas de desarrollo (TED)

7. El artículo 6 del AsA excluye del compromiso de reducción a ciertas medidas de ayuda, directa o indirecta, destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural, que forman parte integrante de los programas de los países en desarrollo. Entre ellas, cabe mencionar:

- las subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura de los PEDs;
- las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos, de los PEDs; y
- la ayuda interna dada a los productores de los PEDs para estimular la diversificación, con el objeto de abandonar cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos.

### **La Caja Azul**

8. Los pagos directos efectuados en el marco de programas de limitación de la producción (clasificados a veces como medidas de la "Caja Azul") están eximidos de los compromisos de reducción de la ayuda interna si:

- se basan en superficies y rendimientos fijos; o
- se realizan con respecto al 85% o menos del nivel de base de la producción; o los pagos relativos al ganado se realizan sobre un número fijo de cabezas.

### **Exenciones de minimis**

9. Todas las medidas de ayuda interna en favor de los productores agropecuarios que no encajan en ninguna de las categorías exentas antes mencionadas están sujetas a los compromisos de reducción. Las exenciones *de minimis* consienten que cualquier ayuda otorgada a un producto específico quede excluida del compromiso de reducción si no excede a 5% del valor total de la producción del producto agropecuario en cuestión. Además, está eximida de la reducción la ayuda no referida a productos específicos siempre que sea inferior a 5% del valor total de la producción agropecuaria. El umbral de 5% se aplica a los países desarrollados, mientras que para los países en desarrollo el tope *de minimis* es de 10%.

### **Medidas sujetas a compromisos: MGA total y compromisos de reducción**

10. La ayuda prestada en el marco de políticas no exceptuadas está sujeta a los compromisos de reducción. Los compromisos de reducción se expresan en términos de la "Medida Global de la Ayuda Total o MGA Total", que es la suma de los gastos en ayuda interna no exenta correspondiente a todos los productos y las políticas. Para estimar el nivel de la ayuda prestada al sector agropecuario, el AsA menciona cuatro medidas de ayuda diferentes, a saber:

- **MGA referida a productos específicos:** la cuantía total de la ayuda otorgada a cada producto agropecuario de base (por ejemplo, sostenimiento de los precios, pagos directos, etc.).
- **MGA no referida a productos específicos:** la cuantía total de la ayuda otorgada por políticas dirigidas al sector agropecuario en conjunto, excluida la ayuda a productos específicos.
- **Medida de la ayuda equivalente (MAE):** ayuda referida a productos específicos cuyo cálculo con arreglo a la metodología de la MGA no es factible.
- **MGA Total:** es la suma de toda la ayuda interna no exenta otorgada a los productores agropecuarios, obtenida sumando todas las MGA correspondientes a los productos específicos, todas las MGA no referidas a productos específicos y todas las medidas de la ayuda equivalentes.

## **B. Los subsidios a la pesca también adquieren formas diversas**

11. Se pueden clasificar en dos grandes grupos: los subsidios para reducir costos y los subsidios que apoyan los precios y los ingresos. Entre los primeros se destacan las transferencias de fondos gubernamentales para investigación relacionada con actividades comerciales, los subsidios para reducir costos de capital, las reducciones de impuestos a los ingresos y a las ventas, las transferencias gubernamentales para la mitigación de riesgos, los subsidios para la construcción de barcos pesqueros, los pagos por acceso a pesquerías extranjeras y pagos a flotas extranjeras para explotaciones compartidas, la provisión gubernamental de infraestructura y servicios, los subsidios a insumos, los créditos subsidiados para el transporte y procesamiento de productos pesqueros, los subsidios a los seguros de los barcos, las compras de barcos para su retiro de actividad y otros. Entre los subsidios para sostener los precios y los ingresos están los programas de sostén de precios, los subsidios para la promoción del comercio y los programas de asistencia social específicos para la pesca.

## **III. Monto actual del apoyo a la agricultura en los países de la OCDE y su evolución durante los últimos años**

12. Los Acuerdos de la RU, particularmente el AsA, lograron establecer disciplinas al comercio de productos agropecuarios, estableciendo normas para todas aquellas medidas de política utilizadas de manera discrecional por los países. El AsA aportó una contribución importante a la reorganización de las políticas. Los pagos con cargo a la "caja verde" y otras políticas exentas van asumiendo una importancia mayor. Durante el período de base, 1986-88, los desembolsos relacionados con políticas que distorsionan el comercio (determinados por la MGA) representaron 76% de los desembolsos totales en ayuda interna notificados por los países de la proporción de la MGA descendió a 54%, puesto que cada vez más la ayuda se proporcionaba en aquellas categorías de medidas a las que se ha calificado de no distorsionar el comercio. Sin embargo, los compromisos de reducción generalmente no fueron restrictivos durante el período de su aplicación. Este indicador, que durante el trienio 1986-1988 alcanzaba a 221.000 millones de dólares, aumentó a 259.000 millones de dólares en 1996.

13. La mayor parte de los estudios coincide en que la pesca es un sector altamente subsidiado. Las estimaciones de FAO indican que, siendo el total de los costos de explotación anuales de la flota pesquera mundial de 92.000 millones de dólares frente a un ingreso bruto de 70.000 millones de dólares, el déficit de explotación anual ronda los 22.000 millones de dólares. Si a eso se suma 32.000 millones de dólares en concepto de gastos de capital, el déficit anual ascendería a unos 54.000 millones de dólares. Como estos valores no son un cálculo directo de los subsidios observados, pueden estar sobrestimando o subestimando los subsidios pesqueros, pero su magnitud no es despreciable en cuanto puede llegar a alcanzar al 77% del valor de la producción pesquera.

14. En 1997 las transferencias gubernamentales de los países miembros de la OCDE al sector pesquero alcanzaron a 6.200 millones de dólares en concepto de investigación, gestión y control de recursos, pagos por acceso a aguas de otros países, pagos por retiro de barcos y de licencias, inversión y modernización, apoyo de ingresos y seguro de desempleo. La Unión Europea (UE), y dentro de ella principalmente España, junto con Japón y Corea, son responsables de 80% de los subsidios presupuestados para pesca oceánica en los países de la OCDE. Dentro de la UE, 46% de los subsidios a la flota pesquera europea tuvo como destino España en el período 1994 – 1999.

#### **IV. Principales restricciones comerciales u otras medidas adoptadas por los PDs que limitan el acceso a los mercados y afectan la producción agrícola y pesquera de AL/C**

15. El Acuerdo sobre la Agricultura de la RU prohibió las barreras no arancelarias al comercio y consolidó prácticamente todos los aranceles agrícolas, confiriendo así mayor seguridad y previsibilidad al comercio agrícola. Se trata de realizaciones significativas para el comercio mundial de productos agrícolas. Si bien en la mayoría de los países el nivel global consolidado de protección de los productos agrícolas sigue siendo muy superior al de los productos industriales, el grado de seguridad del comercio, expresado por la consolidación arancelaria, es más elevado para los productos agrícolas (prácticamente el 100% de los aranceles agrícolas están consolidados, frente a un 83% de los productos industriales).

16. A pesar de la arancelización, las tasas de protección efectivas en la agricultura siguen siendo elevadas y quizás no hayan descendido en los últimos años. Para algunos países y en relación con ciertos productos las tasas consolidadas convenidas en el Acuerdo sobre la Agricultura de la RU fueron mucho más altas que las aplicadas en el período de base (1986-88). La consecuencia es que si esas tasas consolidadas hubieran de aplicarse no se podría esperar mejora alguna del acceso al mercado. Un estudio de la OCDE indica que el nivel global de protección arancelaria de los productos agrícolas, determinado mediante promedios de los aranceles aplicados a las naciones más favorecidas (NMF) ponderados para la producción, fue más elevado en 1996 que en 1993 para ocho de los diez países de la OCDE examinados (contando a la UE como un país). Los índices de protección eran particularmente elevados en los sectores de la elaboración de alimentos. Además, la estructura arancelaria sigue siendo compleja, y esto limita la transparencia.

17. Entre las principales restricciones de acceso de los PEDs a los mercados de los países desarrollados, se encuentran los picos arancelarios y el escalonamiento arancelario. Los PDs se caracterizan por haber reducido significativamente las restricciones al comercio de manufacturas industriales y ello se expresa en el arancel promedio de importación de los bienes industriales que es menor a 5%. Ese no es el caso típico de los productos agropecuarios. Aunque los PDs se comprometieron y redujeron por término medio 36 % los aranceles consolidados durante la RU, los PEDs encuentran muy difícil todavía acceder a los mercados de los PDs con los productos tradicionales de exportación. Sin embargo, es importante mencionar que los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea son los tres importadores más importantes del mundo para los productos agrícolas.

18. Los principales sectores en los cuales los picos arancelarios son más frecuentes y más elevados son los productos alimenticios básicos como la carne, el azúcar, la leche, la mantequilla, el queso y los cereales, así como el tabaco. La arancelización de las restricciones cuantitativas, de los recargos variables de importación y de las medidas de protección no arancelaria ha llevado al establecimiento de tasas arancelarias extremadamente elevadas, que exceden el 30% en la mayor parte de los casos y a veces superiores a 200% para las importaciones en régimen de NMF realizadas fuera de las cuotas arancelarias.

19. Las cuotas arancelarias aplicables a los productos alimenticios básicos se supone que deben preservar las corrientes comerciales tradicionales y crear nuevas posibilidades de acceso mínimo para los productos de todos los miembros de la OMC. Si bien ciertas cuotas arancelarias ofrecieron oportunidades de comercio, muchas otras han tenido poco impacto o han sido subutilizadas. A menudo su volumen no aumenta durante el período de operación de la misma y los contingentes son distribuidos entre los abastecedores tradicionales o en el marco de los

acuerdos comerciales preferenciales ya existentes. Estas prácticas limitan las oportunidades comerciales para los nuevos abastecedores; en algunos casos, los productos importados bajo el amparo de las cuotas arancelarias deben pagar aranceles elevados, a veces superiores a 30%.

20. Los elevados aranceles NMF aplicados a los productos alimenticios básicos están asociados a medidas especiales propias de cada país. Por la aplicación de la salvaguardia especial para la agricultura, 38 países tienen estos derechos de salvaguardia, dentro de ellos, 10<sup>1</sup> países en AL/C. Estos derechos de salvaguardia se activan si el precio de un despacho es inferior a un precio de referencia y aumenta progresivamente a medida que el precio de importación disminuye. El arancel aduanero de Estados Unidos, después de la RU, establece derechos adicionales para las importaciones fuera de contingente para carne bovina, azúcar, leche y productos lácteos, algodón y otros productos. La UE aplica un sistema de derechos adicionales para la carne de ave, los huevos y el azúcar. En Japón, el régimen en vigencia tiene efectos similares. Por ejemplo, los derechos aplicables a ciertos productos son definidos, como la diferencia entre el precio de importación y un precio de referencia o un múltiplo del mismo. Por otra parte, el comercio de Estado y la designación de entidades que detectan monopolios de importación desempeñan un papel importante todavía, en particular para los cereales en Japón, y los productos lácteos en Canadá y Estados Unidos.

21. En el marco anteriormente descrito, Japón aplica tasas considerables a los productos importados y el total de aranceles de importación para ciertos alimentos básicos especialmente el arroz, ya sea en cáscara o elaborado, a veces superiores a 200%. Además, los recargos variables no han desaparecido completamente. Japón aplica un recargo variable al azúcar que hace subir los aranceles a 250% y la UE continúa cobrando un recargo variable en función del contenido de azúcar de los productos elaborados. Las frutas, legumbres, pescados y otros productos no elaborados tienen aranceles NMF menos elevados que los productos básicos analizados anteriormente, pero los picos arancelarios son todavía muy frecuentes en estos productos. En la mayoría de los casos los aranceles más elevados, aplicables a las principales frutas y legumbres y a ciertos pescados y crustáceos, se encuentran entre 12% y 30%. Es el caso de las naranjas y otros cítricos, las piñas, las manzanas, ciertas frutas de carozo, las uvas, los tomates, el atún y las sardinas. En algunos mercados se aplican tasas elevadas a otras legumbres frescas o secas, como los espárragos, las aceitunas, los champiñones y el ajo. Sin embargo, en otros mercados, los aranceles de importación de numerosas frutas, legumbres y pescados son mucho más bajos.

22. Entre las particularidades nacionales, en cuanto a la aplicación de aranceles prohibitivos a la importación se destacan los siguientes: las bananas fuera de cuota en la UE (220%), las arvejas y los guisantes secos en Japón (132% y 470% respectivamente). La UE ha reemplazado su antiguo sistema de precios de referencia para las frutas y legumbres por un sistema de derechos adicionales progresivos, que son más elevados cuanto menores son los precios de importación, de manera de compensar todo desvío de precios por debajo de cierto umbral. Este sistema se aplica a las naranjas y a otros cítricos, a la uva, a las manzanas, a los tomates, a las aceitunas y a los pepinos. Al pescado destinado a la transformación, que es importado en el marco de cuotas arancelarias, la UE aplica siempre precios de referencia. Además, la mayor parte de los PDs aplica corrientemente aranceles estacionales (sensiblemente más elevados durante la temporada de cosecha) que afectan los flujos de exportación y hacen descender la rentabilidad de las mismas.

23. Los productos alimenticios elaborados es uno de los grupos de productos en los cuales la protección arancelaria se mantiene elevada en los PDs, aún después de las concesiones realizadas en el marco de la RU. Los picos arancelarios y diversas medidas adicionales son aplicados a estos productos desde las primeras etapas de transformación. En la UE, el 30% de los picos arancelarios

---

<sup>1</sup> Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Venezuela.

de todo el universo arancelario corresponde a la industria alimenticia (más allá de la primera transformación), variando las tasas aplicadas del 12% al 100%. En muchos casos, los derechos adicionales son establecidos a fin de compensar el sobre costo de los insumos agrícolas empleados por la industria de transformación.

24. Los productos sometidos a tasas particularmente elevadas, son sobre todo los productos en base a cereales y las golosinas, las preparaciones en base a frutas y los jugos de fruta envasados. En Estados Unidos, la proporción alcanza a un sexto y los picos arancelarios en los alimentos elaborados, varía entre 12% y 100%. Los productos objeto de la protección son el jugo de naranja (31%), la mantequilla de maní (132%) y ciertos productos del tabaco (350%). En Japón, la proporción de picos en los alimentos elaborados alcanza a 40%. Los principales productos afectados por estas prácticas son la margarina, las conservas de carne y las preparaciones sobre la base de carne, los chicles y otras golosinas, el cacao en polvo y el chocolate, las pastas y otros productos basándose en cereales, las conservas de frutas y legumbres, los jugos de frutas, los derivados del café y té y los cigarrillos.

25. Además de los niveles arancelarios, la estructura arancelaria puede distorsionar las condiciones internacionales de producción y comercio y constituir un obstáculo adicional al acceso a los mercados. Se dice que existe progresividad arancelaria cuando los aranceles aumentan con la elaboración de los productos. Esta política ofrece a las industrias locales una protección adicional, permitiéndoles producir a un costo sensiblemente superior al costo internacional y aumentar así artificialmente el valor agregado en comparación con los de los competidores eficientes. Para los exportadores de la región, la exportación de productos alimenticios elaborados se hace más difícil y la diversificación vertical (producción de artículos con mayor valor agregado) se desalienta o simplemente se impide. En consecuencia, y dado el tamaño de los mercados de los PDs, toda reducción de los aranceles de los alimentos elaborados por encima de la correspondiente reducción de los aranceles de los alimentos sin elaborar, implicará un aumento neto del acceso de los PEDs a los mercados de los PDs.

26. Un estudio de la FAO “El impacto de la Ronda Uruguay en el aumento de las tarifas de productos industriales” (1997) sobre el impacto de la RU en la progresividad de los aranceles de los productos agrícolas, indica que las diferencias entre las tasas arancelarias nominales aplicadas a las materias primas agrícolas y las tasas aplicables a los alimentos elaborados disminuyeron notablemente como resultado de las concesiones realizadas durante la RU. Ello abre a los PEDs la posibilidad de diversificar sus exportaciones colocando productos elaborados de mayor valor. Sin embargo, para más de la mitad de los productos analizados en el estudio, la progresividad sigue siendo significativa. Con la vigencia plena de las concesiones, al final del período de implementación y actualmente vigente, las diferencias arancelarias nominales alcanzan a 17% en promedio (contra 23% durante el período de base 1986-1988) para los productos de los siguientes mercados: 16% en la UE (contra 23% anteriormente), 27% en Japón (contra 25%) y 9% en Estados Unidos (contra 12%).

27. El mismo estudio presenta también estimaciones respecto de las tasas efectivas de protección para ciertos productos. Estas alcanzan 44% para la harina de trigo y 25% para el jugo de naranja en la UE; 30% para el azúcar refinada y 12% para el café torrado en Japón; 13% para el aceite de soja y 42% para la leche condensada en Estados Unidos. En ciertos casos, los cálculos de la tasa de protección efectiva resultaron negativos, es decir, el arancel aplicable a la materia prima resulta mayor que el arancel aplicable al producto elaborado. Ello ocurre generalmente cuando sólo se toman en consideración los aranceles consolidados. Muchas veces las industrias pueden importar las materias primas que necesitan con franquicias o con tasas muy bajas, o a través de cuotas arancelarias o con la suspensión unilateral de los aranceles. En otros casos, el sobre costo de las materias primas locales se compensa con derechos de aduana adicionales. En realidad la protección efectiva puede no ser negativa, llegando a ser importante.

28. En el caso de los productos pesqueros, al mismo tiempo en que se registra la tendencia a la apertura comercial a través de la rebaja arancelaria, también ocurre en los PDs un aumento de las barreras no arancelarias. Se destacan las de origen sanitario o las denominadas barreras ecológicas, que evocan lo ambiental para dificultar la entrada de productos originarios de los países de AL/C. Los ejemplos, en el caso de Estados Unidos, son el embargo del atún mexicano y la prohibición de importar camarones provenientes de países donde no se utilizan dispositivos para evitar la captura de tortugas en las redes de arrastre. En el caso de la UE también se han profundizado algunas medidas proteccionistas de índole sanitaria e incluso ecológica.

29. Las negociaciones en curso en el marco de la OMC son aquellas para las cuales existe un mandato previo en los Acuerdos de la RU, particularmente agricultura y servicios. Existen, sin embargo, otros acuerdos cuya aplicación ha planteado problemas de acceso para los productos agropecuarios de los países de AL/C. Entre ellos están el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

### **Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MFS)**

30. La incorporación a los Acuerdos de la RU de un acuerdo que discipline la adopción de las normas e instrumentos dirigidos a preservar la salud humana, animal y vegetal de los países miembros es un avance importante, particularmente porque reconoce el derecho de los países de proteger su patrimonio sanitario, pero además porque define los principios de la armonización y la equivalencia de los estándares, como formas de no-discriminación.

31. El Comité de MFS ha recibido a la fecha 1.400 notificaciones de parte de los países miembros, en diferentes sentidos, y su desempeño sugiere que cada vez más se pone de manifiesto la fuerte vinculación que existe entre medidas sanitarias y comercio. Algunos países miembros han manifestado su preocupación sobre la posibilidad de que la normativa sanitaria se constituya en barreras encubiertas al comercio.

32. Este Acuerdo de la OMC reconoce la contribución necesaria que pueden aportar los organismos internacionales especializados como el Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, en el otorgamiento de bases científicas y criterios calificados para asegurar que las medidas adoptadas por los países tienen un sustento válido, y que no obedezcan a intereses de protección discriminatoria de su mercado interno. La FAO ha prestado soporte y cooperación técnica a los países miembros, particularmente a los países en desarrollo, para atender el funcionamiento del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.

33. Sin embargo, aunque es pronto aún para cuantificar si las normas MFS han contribuido o no al establecimiento de obstáculos al comercio, sí se puede afirmar que este nuevo instrumento ha implicado un desafío para la mayoría de los PEDs. Esto porque se requiere un fortalecimiento en la capacidad técnica e institucional nacional para atender las notificaciones, asegurar el funcionamiento de laboratorios adecuados, efectuar los análisis de riesgo necesarios, atender los foros internacionales competentes que definen los estándares internacionales y conocer y poner en práctica las reglamentaciones obligatorias que adoptan los socios comerciales en materia de sanidad e inocuidad de los alimentos.

34. En este tema, las autoridades sanitarias de Estados Unidos, por ejemplo, manifiestan que la mayoría de los rechazos efectuados de productos provenientes de AL/C obedecen a problemas generales de higiene, los cuales pueden ser fácilmente resueltos si los países adoptan las medidas correctivas necesarias. Por otra parte, los países de la región han manifestado la necesidad de

continuar avanzando en la adopción del marco normativo requerido para cumplir con las normas sanitarias.

### **Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio**

35. Este Acuerdo es uno de los que más preocupaciones genera para los PEDs. Aún cuando se define un marco normativo de carácter general, no es muy preciso y no hay definiciones sobre niveles de adopción. Se reconoce el derecho de los países para adoptar normas y reglamentos para asegurar la calidad de sus exportaciones, o la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales, o la preservación de los vegetales, para la protección del medio ambiente. También se reconoce que los PEDs pueden encontrar dificultades especiales en la elaboración y aplicación de reglamentos técnicos y de normas, así como de procedimientos de evaluación. Pero es claro que existen una serie de medidas adoptadas por los países desarrollados, que se enmarcan en este Acuerdo, que han afectado el acceso de productos agropecuarios al mercado de los PDs.

36. No existen estudios que cuantifiquen el impacto de este tipo de normas sobre el comercio. Sin embargo, es evidente que los países de la región tienen dificultades en tres niveles: la parte normativa (adopción propia de normas y conocimiento de las normas adoptadas por sus socios comerciales); infraestructura adecuada (laboratorios) que les permitan efectuar análisis y certificar requerimientos de los socios comerciales y administración y seguimiento de la parte normativa.

37. Existen algunos casos puntuales en los cuales los países han podido identificar la normativa técnica o ambiental que ha obstaculizado el ingreso a mercados de los PDs. Algunos de ellos, después de costosos procedimientos para los países afectados, han sido resueltos a favor de los últimos. Sin embargo, en el proceso, los productores perdieron sus embarques, así como muchas veces el mercado de sus productos. Algunos ejemplos de casos que la normativa técnica o ambiental ha obstaculizado el ingreso a mercados de los PDs son: el tema del uso de pesticidas y de salud ocupacional en las plantaciones bananeras; acusaciones de parte de la UE que la producción de plantas ornamentales contaminan los mantos acuíferos; tipo de colorantes utilizados en las artesanías; registros de patentes para productos químicos; y embalajes en productos no reciclables.

38. Aunque este Acuerdo no se encuentre en la agenda de las negociaciones en curso, algunos de los problemas encontrados, particularmente los relativos a normas ambientales, están planteados en las preocupaciones no comerciales del Acuerdo sobre Agricultura, específicamente en temas como la multifuncionalidad de la agricultura que han incorporado los países europeos.

## **V. Síntesis de los efectos en los países de la región originados por los subsidios, las restricciones comerciales u otras medidas que limitan el acceso a los mercados**

39. En los países de AL/C, este efecto se expresa fundamentalmente en la expansión de la producción interna de los países que aplican esos subsidios y otras medidas. De manera general, las medidas de política destinadas a estimular la producción determinan, en primera instancia, un nivel de autoabastecimiento mayor que el que tendría lugar si la asignación de recursos se hiciera sobre los precios de mercado y reducen, por lo tanto, las importaciones. En una segunda instancia, los subsidios a la producción interna pueden generar, superada la etapa de autoabastecimiento, excedentes que plantean la necesidad de su colocación en terceros mercados; es decir, que el estímulo a la producción interna proporcionado por el subsidio puede ser tal que al precio sostenido, la oferta interna supere a la demanda interna y, por lo tanto, en lugar de demandarse

importaciones, se ofrezcan exportaciones. En aquel caso en que el país que otorgue los subsidios ya sea un exportador neto, el efecto de los mismos se expresa directamente en un aumento de la oferta exportable y una presión a la baja sobre los precios internacionales.

40. En la medida que una gran parte de los subsidios a la producción se concentran en los PDs, la producción excedente de los mismos, por encima de la que hubiera correspondido a los precios de mercado vigentes, desplaza e impide posibilidades de producción en los PEDs y en otros PDs que no usan subsidios. Unos de estos países donde la producción es desplazada, son más eficientes y podrían obtener los mismos volúmenes de producción con menor uso de recursos. Se adiciona al desplazamiento de producción eficiente, el hecho que los subsidios, por una parte, dificultan el acceso al mercado internacional y, por otra, incentivan el uso de insumos que, además del mayor costo, suelen contribuir al deterioro ambiental expresado en contaminación de aguas, salinización de tierras y desertificación, entre otros problemas. Los países cuya producción es desplazada dejan de recibir ingresos por lo no producido, y los países que subsidian usan recursos en exceso respecto de los requeridos por la tecnología promedio.

41. Las políticas de subsidios, especialmente aquellas que distorsionan el comercio, tienen, entonces, impactos directos a través de sus efectos sobre el uso de recursos. Además, esas políticas pueden tener impactos indirectos sobre la capacidad de los PEDs para movilizar recursos para el desarrollo sustentable y para adoptar políticas que permitan potenciar el crecimiento económico, promover mayor equidad social y buscar sostenibilidad ambiental. Como tres cuartas partes de la población mundial más pobre vive en zonas rurales, aumentar la productividad y los ingresos agrícolas continúa siendo un requisito esencial para atender efectivamente el problema de la pobreza. Para aquellos países donde las exportaciones agrícolas constituyen una proporción significativa de las exportaciones totales, las políticas de subsidios en general y de subsidios a la exportación en particular a menudo constituyen un factor clave que contribuye a deprimir los precios agrícolas y a socavar las oportunidades para el desarrollo rural sostenible en los países pobres.

42. Los países importadores netos de alimentos pueden verse beneficiados, en una primera instancia, por los subsidios a la producción y a la exportación de productos agropecuarios, en tanto estos subsidios reducen los precios agrícolas mundiales. Ello implica que necesitan menor cantidad de divisas para comprar la misma cantidad de alimentos. Sin embargo, cuando el país tiene la oportunidad de producir alimentos, los precios de los mismos tienden a la baja por tener que competir con los productos importados que pueden sustituir parcial o completamente la producción local. Ello desincentiva la producción agrícola local, reduce los ingresos de los agricultores locales y aumenta la presión sobre el medio ambiente en la medida que los campesinos deben aumentar los volúmenes de producción para tratar de alcanzar el nivel de subsistencia.

## **VI. Conclusiones, algunas tareas pendientes y posibilidades de asistencia técnica de la FAO**

### **Conclusiones**

43. Después de un análisis resumido de los principales elementos que inciden sobre los mercados internacionales de productos agrícolas y pesqueros, se puede concluir que las ventajas comparativas que exhiben los PDs son basadas en condiciones creadas a partir de la aplicación de políticas de apoyo y de gasto público. En el caso de los PEDs, entre los cuales están los de AL/C, que no tienen posibilidades fiscales para incorporar en sus instrumentos de política ayudas con las características de las políticas mencionadas, sólo pueden derivar ventajas si en la definición y

profundización de las disciplinas agrícolas, que se lleva a cabo en las negociaciones multilaterales, logran tener una mejor y mayor participación.

44. Por otra parte, la experiencia derivada de la aplicación de los acuerdos multilaterales ha dejado de manifiesto que aún cuando existe un avance respecto a la situación prevaleciente en las décadas anteriores en materia de producción y comercio agrícola, el proceso de reforma debe proseguir para que pueda lograrse el objetivo de largo plazo, de establecer un sistema de comercio agrícola equitativo y orientado hacia el mercado.

### **Algunas tareas pendientes relacionadas con las negociaciones multilaterales sobre agricultura**

45. En la declaración de la Conferencia Ministerial de la OMC, los miembros comprometen “acciones encaminadas a lograr mejoras sustanciales del acceso a los mercados; 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 del comercio”. Convienen en que “el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las listas de concesiones y compromisos y, según proceda, a las normas y disciplinas que han de negociarse, de modo que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural”. Toman nota de “las preocupaciones no comerciales recogidas en las propuestas de negociación presentadas por los Miembros y [confirman] que en las negociaciones se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura”.

46. Las modalidades para los nuevos compromisos, con inclusión de disposiciones en materia de trato especial y diferenciado, se establecerán no más tarde del 31 de marzo de 2003. Los participantes presentarán sus proyectos de listas globales basadas en esas modalidades no más tarde de la fecha del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial, *i.e.* el 31 de diciembre de 2003.

47. En el ámbito nacional de los países de AL/C es muy importante que cada uno identifique cuál es el papel que desempeña su sector agrícola, para que la elaboración de las posiciones negociadoras respondan a un análisis de competitividad en función de los encadenamientos productivos y a la definición de los derroteros a seguir en el ámbito sectorial. También se considera importante que los países de la región identifiquen claramente los productos y mercados para los cuales deben buscar asegurarse el acceso en las negociaciones en curso.

48. Por otro lado, debe buscarse el fortalecimiento institucional que permita a los países de la región contar con los equipos humanos capacitados para la negociación y administración de los compromisos; disponer de infraestructura institucional adecuada para el seguimiento de los compromisos asumidos por los socios comerciales, que permita una reacción inmediata cuando se efectúen prácticas desleales de comercio y adoptar medidas efectivas cuando se apliquen normas técnicas y sanitarias que constituyen en realidad barreras encubiertas al acceso; y mantener la coherencia requerida entre las disposiciones nacionales que se adopten y los compromisos multilaterales.

49. Los Ministerios de Agricultura y otras instancias que participan en las negociaciones multilaterales, deben establecer un proceso interno de gran transparencia en la elaboración de consensos nacionales entre los sectores y los agentes económicos involucrados en este tema. Los

países deben dar prioridad estratégica y una adecuada asignación de recursos (humanos y presupuestarios) al proceso de negociaciones agrícolas, que permita la integración de equipos especializados para conseguir las mejores y mayores ventajas de las negociaciones. Finalmente, se considera importante valorar la participación en alguno de los bloques de países que representen interés común, para potenciar la capacidad negociadora individual.

### **Posibilidades de asistencia técnica de la FAO**

50. Para colaborar con los países de AL/C en su desafío de enfrentar algunas de las tareas pendientes antes enumeradas, la FAO podría prestar asesoría a los equipos técnicos de los países en los siguientes aspectos relacionados con capacitación: posibilitar la capacitación horizontal en servicio, disseminando la experiencia de los países de la región que han avanzado más en aquellos que aún necesitan avanzar en algunas áreas; en la identificación de productos, mercados y barreras existentes; en materia de presentación de notificaciones a la OMC y de análisis de las notificaciones presentadas por otros países para resolver controversias y poder aprovechar todas las herramientas de los acuerdos multilaterales; capacitación en los mismos aspectos antes citados pero referida a los esquemas de integración regionales, subregionales y bilaterales; y capacitación para el análisis de los impactos sobre las exportaciones e importaciones de los posibles programas de liberalización del comercio.

51. En cuanto a estudios, la FAO podría asesorar en la elaboración de estudios sobre competitividad; estudios para identificar acciones necesarias para poder cumplir con las exigencias sanitarias, técnicas de procesos, etiquetado y otras, que sean debidamente justificadas y que constituyan condiciones para el acceso a mercados; estudios para identificar áreas ecológicamente frágiles como resultado de las políticas de subsidios de los PDs, para preparar programas de recuperación de las mismas e identificación de fuentes de financiamiento; y estudios de oportunidades y desafíos para conferir mayor seguridad a los ingresos de los campesinos y aumentar la seguridad alimentaria.

52. Además de los temas anteriormente mencionados, la FAO puede seguir entregando información actualizada y divulgando análisis técnicos sobre posiciones de negociación, evolución de la producción y el comercio y fortalecimiento institucional nacional. Asimismo se renueva el mandato de colaborar con los Países Miembros de la región en la preparación para las negociaciones comerciales en el ámbito multilateral, hemisférico y subregional a través de la Secretaría Técnica del Grupo Informal de Negociadores Agrícolas de las Américas (GINA), conformado por los negociadores agrícolas de los países de América y sus equipos de apoyo.