Implicaciones para la agricultura del continente americano de las negociaciones comerciales agrícolas en el ALCA y en la OMC*

Implications of the commercial agricultural negotiations in the FCAA and in the WCO, on the American continent's agriculture

Rodolfo Quiróz 1

RESUMEN

En esta ponencia se presentan los antecedentes tanto del Área de Libre Comercio de la Américas, ALCA, como de la Organización Mundial del Comercio, OMC, haciendo una rápida comparación de sus escenarios de negociación. Se menciona la agenda de negociación de la OMC, ya que es el marco general de todas las negociaciones que se están dando hoy en día en América y para todas las negociaciones subregionales y bilaterales. Se explican, también las posiciones negociadoras de los principales países ante el Comité de Agricultura y sobre algunas de las características de los posibles efectos de estos acuerdos, en cuanto al comportamiento de los mercados, y en particular, el mercado para los aceites vegetales y el aceite de palma. Finalmente, se presentan unas recomendaciones sobre lo que en particular pueden hacer los gobiernos y las organizaciones del sector privado para participar activamente en estas negociaciones.

SUMMARY

In this report, the background of the Free Commerce Area of the Americas (FCAA), as well as that of the World Commerce Organization (WCO) are presented, making a rapid comparison of their negotiation settings. The WCO's negotiation agenda is mentioned, since it is the general frame for all of the negotiations which are taking place today in America and for all the sub-regional and bilateral negotiations which are being undertaken. The negotiating positions of the main countries before the Agricultural Committee are also explained, as well as some of the characteristics of the possible effects of these agreements, as far as the behavior of the markets and, specially, the market for vegetable oils and palm oil. Finally, some recommendations are given on what the governments and the private sector organizations can do in particular in order to participate actively in these negotiations.

Palabras claves: Comercio internacional. Organizaciones internacionales, ALCA, OMC, Aceite vegetales. Aceite de palma, Política económica.

* Estos acuerdos hacen referencia al Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, y a la Nueva Ronda de Negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, OMC.

1 Director de Política y Comercio IICA. San José, Costa Rica, Centroamérica.

INTRODUCCIÓN

Muchas gracias a los organizadores de esta XIII Conferencia Internacional, en especial a Cenipalma y Fedepalma, por invitarme a estar con ustedes el día de hoy. Me han encomendado presentar una charla sobre la visión del estado actual de las negociaciones agrícolas en los dos principales escenarios mundiales: la OMC, y el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA. Esto por cuanto la política agrícola de todos nuestros países y de los 136 miembros de la Organización Mundial de Comercio, está regulada por las disciplinas de este acuerdo. De esta manera, el acceso a los mercados y las condiciones de competencia hacia el futuro van a estar relacionadas con lo que acuerden los países en las negociaciones de la OMC.

ANTECEDENTES

Los acuerdos que hoy en día rigen el Comercio Mundial son los de la Ronda de Uruguay del GATT, los cuales fueron formalizados en la reunión ministerial de Marrakech, en 1994. Recientemente en la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, realizada en Seattle, Estados Unidos, en diciembre de 1999, fracasó el lanzamiento de la llamada Ronda del Milenio, que iba a ser de carácter multidisciplinario y multisectorial. En ella, todo se iba a discutir, inclusive unos temas nuevos; sin embargo, ante su fracaso sólo se acordó cumplir con la llamada agenda automática o agenda incorporada, la cual se refiere exclusivamente al área de agricultura y de servicios. Según esta agenda, las nuevas negociaciones se iniciaron el 1 de enero de 2000. El Consejo General de la OMC definió posteriormente, la estructura, la organización y la agenda final, y el Comité de Agricultura inició su sesiones ordinarias en marzo, que es donde se hacen las negociaciones agrícolas.

Las sesiones ordinarias del Comité de Agricultura se utilizan para mirar el cumplimiento de los acuerdos suscritos, siendo por tanto el ente administrador del acuerdo.

En el caso del ALCA, este acuerdo comercial, promovido por Estados Unidos, se decide lanzar

como uno de los pilares de la llamada Agenda de las Américas, que incluye, además de comercio e integración, otros temas como la democracia, la pobreza y el desarrollo sostenible. A la fecha se han efectuado cuatro reuniones ministeriales preparatorias, en Denver (Estados Unidos), Cartagena de Indias (Colombia), Bello Horizonte (Brasil) y San José (Costa Rica). Los presidentes americanos, en su segunda cumbre, lanzaron las negociaciones en Santiago de Chile en abril de 1998. Desde esa fecha hasta el momento se han presentado siete reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales, que es el ente que vigila y evalúa las negociaciones del acuerdo.

En la quinta reunión ministerial, celebrada en Toronto (Canadá), en octubre de 1999, los grupos negociadores entregaron un primer informe, incluyendo el grupo de agricultura. En esa reunión, los ministros de los países dieron el mandato de negociar borradores de textos, los cuales deben ser presentados en su primera versión en una nueva reunión ministerial que se realizará en Buenos Aires (Argentina), en abril de 2001.

SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DE LOS ACUERDOS

En primer lugar, ambos acuerdos promueven la liberalización comercial y procuran establecer y perfeccionar los sistemas de comercio con base en tres elementos que son absolutamente indispensables para el buen funcionamiento del comercio: normas claras y predecibles, acuerdos vinculantes para las partes y mecanismos eficaces de solución de diferencias. Obviamente, siendo el ALCA un tratado regional se enmarca y tiene que ser consistente con la normativa de la OMC. En esencia, los dos acuerdos tratan las mismas disciplinas, o sea, el comercio de mercancías y de servicios, y todo lo que tiene que ver con el respeto y fortalecimiento de la propiedad intelectual relacionada con el comercio.

En cuanto a diferencias de los acuerdos, ante todo está el ámbito geográfico. El ALCA es para todos los países de América, y la OMC abarca a

todo el mundo. China está por ingresar a la OMC, posiblemente lo haga a fines de este año o a más tardar a comienzos del año entrante, y con esto las grandes potencias comerciales del mundo estarían todas cubiertas por la OMC. Rusia también está cumpliendo requisitos para hacerse miembro de este acuerdo.

La estructura y el entorno político del ALCA son un poco más amplios que los de la OMC. El ALCA va a ser un instrumento del Sistema Interamericano, el cual también incluye a la OEA, al Banco Interamericano de Desarrollo y a otras entidades multilaterales. Este acuerdo, además, está enmarcado en un plan de acción de cooperación de los países del hemisferio en áreas más amplias que las del solo comercio.

La OMC busca una sustancial reducción en los aranceles aduaneros y la eliminación, hasta donde sea posible, de las barreras comerciales, al igual que lograr reciprocidad y eliminar el trato discriminatorio entre países para el comercio internacional.

El ALCA también busca estos objetivos, pero preconiza el establecimiento de una zona de libre comercio para todos los productos y servicios en todos los países de América. Además, el ALCA contempla en su negociación otros campos que no están aún cubiertos por la OMC, como son las inversiones y las compras del sector público. Estos temas han sido planteados en la OMC, pero todavía no hay normativa multilateral al respecto, como si la habrá en el ALCA.

Las negociaciones del ALCA tienen algunas innovaciones en su estructura organizativa. Existe un Comité en el cual se reciben los insumos de la sociedad civil, sean ONG, asociaciones gremiales, movimientos laborales, etc; hay también un Comité Especial de Comercio Electrónico, de carácter mixto, con representantes gubernamentales y del sector privado, en el cual se han acordado, recientemente, y están en proceso de adopción, una serie de medidas de facilitación de negocios, la mayoría de ellas aduaneras y de eliminación de barreras no arancelarias.

La normativa del ALCA es, por principio y por definición, una normativa que debe ir más allá

de la OMC. En la OMC el tema de normas de origen no es un tema que se discuta. En el caso del ALCA, éste es un tema absolutamente crucial. El ALCA preconiza también la eliminación de los subsidios a las exportaciones y las subvenciones equivalentes. En esto si es similar a la OMC, puesto que trata de tener disciplinas diferenciadas para las economías más pequeñas del continente, particularmente las de los países del Caribe, Centro América, Bolivia y Paraguay.

En la OMC, las negociaciones actuales están enmarcadas en el Artículo 20 sobre agricultura, cuyo objetivo es concertar una mayor liberalización comercial, mejorando el acceso a los mercados, reduciendo los subsidios a las exportaciones y con mayores disciplinas sobre las ayudas internas. También pretende revisar el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo y evaluar y tomar en consideración los efectos negativos del proceso de la reforma en la normativa OMC, en cuanto a la agricultura, particularmente en países importadores netos de alimentos y países en desarrollo.

PREOCUPACIONES NO COMERCIALES

Éstos son temas bastantes controvertidos. Entre ellos están: la seguridad alimentaria, medidas de protección del medio ambiente relacionadas con la agricultura, la multifuncionalidad referida con el presupuesto de la Comunidad Europea y conocido como la agenda 2000, y sistemas de sustentación de ingresos a los agricultores que tienen los países desarrollados. Se incluyen también nuevos compromisos a tener en cuenta, particularmente, por el efecto de las condiciones de acceso para productos de países en desarrollo, productos tropicales y aquellos relacionados con la erradicación de los cultivos ilícitos.

El ALCA, acorde con el mandato ministerial, ya está trabajando un texto de acuerdo para ser negociado con todos los países americanos. La negociación incorpora los temas de medidas sanitarias y fitosanitarias en el texto de la agricultura. En el caso de la OMC, el acuerdo sobre medidas sanitarias es un texto independiente, compuesto por elementos de un área de libre comercio.

En el proceso de negociación del ALCA debe haber una relación con el grupo de negociación de acceso a mercados en la OMC, para identificar las medidas y prácticas distorsionantes del comercio, inclusive aquellas que tengan un efecto equivalente a un subsidio a la exportación, siendo necesario definir una modalidad para incorporar al ALCA los avances que se vayan logrando en este tema en las negociaciones de la OMC.

Hasta el momento se han producido un total de 33 documentos que han presentado los países americanos ante el Comité de Agricultura. Lo que sigue ahora es una síntesis de las posiciones contenidas en estos documentos y que serán la base para avanzar en las negociaciones.

Cabe mencionar que además ha surgido, en estos momentos, el llamado Grupo de los 11, conformado por Cuba, República Dominicana, Honduras, Paquistán, Haití, Nicaragua, Kenia, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka y El Salvador. Éstos son países en desarrollo, importadores netos de alimentos que se han unido para presentar ante la OMC una posición conjunta, particularmente, como se verá más adelante, en lo que respecta al trato especial y diferenciado.

En materia de acceso a mercados de la OMC, hay un consenso general sobre la necesidad de reducir los niveles arancelarios, eliminar las crestas y la progresividad arancelaria. Esta progresividad se refiere a la práctica que se tiene en cuanto a que a medida que avanza un producto en su valor agregado le suben los impuestos. Por ejemplo, uno puede tener la importación de trigo con cero arancel, pero tiene un 20% sobre la harina de trigo y un 30% sobre otros derivados. Esto es lo que se llama progresividad arancelaria.

La OMC trata entonces de establecer mecanismos transparentes de administración de contingentes arancelarios. Los contingentes son una medida de acceso mínimo al mercado, en donde una determinada cantidad, una cuota, tienen un arancel preferencial para ingreso a un mercado específico.

El Grupo de los 11, que ya se mencionó, pretende eliminar la salvaguardia especial agrícola,

únicamente en los países desarrollados. Esta cláusula de salvaguardia del Acuerdo Agrícola de la OMC es automática y permite establecer un arancel más alto, cuando por razones del volumen de importación o de los precios, las importaciones están causando perturbaciones en el mercado doméstico de algún país.

En cuanto a las ayudas internas, existe identidad en que son las políticas principales que utilizan los países desarrollados para fomentar la producción agrícola y la productividad. Hay consenso en que estos países deben reducir su nivel de ayuda a la agricultura. En lo que existe discrepancia es en los montos de la reducción y en los plazos.

La Ronda de Uruguay estableció tres tipos de ayudas a la agricultura y las clasificó en las llamadas Cajas. La Caja Verde corresponde a las políticas permitidas, que no son distorsionantes ni de la producción ni del comercio. Allí está toda la infraestructura para la agricultura, los servicios del Estado en extensión agrícola, la comercialización, la investigación y los proyectos de desarrollo rural y manejo del medio-ambiente.

La Caja Ámbar corresponde a las políticas que tienen alguna distorsión en la producción y en el comercio agrícola y que están sujetas a una reducción de 36% en el caso de los países desarrollados, y de 24% en el caso de los países en desarrollo. La llamada Caja Azul contiene una serie de políticas que utilizan los países en desarrollo para sacar recursos de la agricultura, por ejemplo, reduciendo hectáreas en la agricultura o facilitando la emigración de mano de obra de la agricultura hacia otros sectores.

Lo innovador del Grupo de los 11 es que estos países proponen establecer una Caja de Desarrollo, que se aplique y que contenga el trato especial y diferenciado para países en desarrollo y países importadores netos de alimentos.

De igual forma, existe consenso en la OMC para reducir los subsidios a las exportaciones; establecer nuevas normas para estos subsidios y la eliminación de la llamada cláusula de paz, que es un pacto entre los países desarrollados de que

sus políticas de Caja Azul no son recurribles ante la OMC durante el período de aplicación, y este período vence en el año 2003.

Los Estados Unidos también proponen la eliminación de todos los impuestos a las exportaciones y disciplinar a las empresas exportadoras del Estado. Estas medidas están encaminadas, de manera muy particular, a enfrentar los problemas entre los Estados Unidos y Canadá, pero también ha disciplinar el comercio con el ingreso de China Continental y los países de Europa del Este que se integran a la Unión Europea.

Existe también en la OMC el llamado Grupo CAIRN, compuesto por 17 países, el cual pretende la liberalización total del comercio agrícola. Este grupo reúne en América, países como Canadá, Guatemala, Costa Rica, Colombia y todos los países del Mercosur.

En lo referente al trato especial y diferenciado, los países del grupo Cairn han propuesto a la OMC mayor utilización de asistencia técnica y el establecimiento de condiciones especiales en el tratamiento de estos países.

La multifuncionalidad de la agricultura es otro tema muy controvertido que está siendo utilizado por los países de la Unión Europea para justificar subsidios a la agricultura y subsidios que vayan a la Caja Verde establecida por la OMC. Esto se presta a muchos abusos, y los países del Grupo Cairn dicen que no debe ni siquiera contemplarse el tema de la multifuncionalidad en la agricultura, y la Unión Europea si quiere que se introduzca ese tema como una preocupación no comercial.

El único país que ha planteado ante la OMC la negociación por productos es Canadá y lo ha hecho para cebada, malta y oleaginosas, en términos genéricos. Detrás de esta propuesta hay dos temas de interés: primero, la canola que es un aceite vegetal, y segundo, un aceite vegetal genéticamente modificado, y ellos quieren una discusión sobre este tema específico.

Normalmente, una vez se acuerdan las disciplinas se negocian las llamadas listas de liberación

arancelaria, las cuales son producto por producto. Canadá lo que propone es que desde ahora se comience a negociar, por lo menos en estos grupos de su interés. Los países del Grupo de los 11 proponen negociar los productos sensibles, los cuales varían en cada país.

La seguridad alimentaria se ha propuesto también incluir como uno de los grandes temas de la negociación de la OMC. Otro elemento muy importante que definitivamente va a tener enormes repercusiones para el comercio de productos agroalimentarios en el futuro, es la calidad. Ésta no es tanto el problema, como sí la inocuidad de los alimentos y el etiquetado, temas que al futuro van a ser muy importantes. El término inocuidad de los alimentos es uno de los grandes temas de esta década.

Otro aspecto a tratar en la nueva agenda de la OMC es el de las condiciones sobre el bienestar de los animales. Particularmente, los países europeos pretenden establecer normas internacionales en cuanto a las condiciones de producción. Por ejemplo, el espacio que debe tener una vaca lechera en un establo o cuántos metros o centímetros cuadrados debe tener una gallina ponedora de huevos son temas que se ha propuesto disciplinar en la OMC y a los cuales se han opuesto el resto de los países.

LA SITUACIÓN DE LOS ACEITES VEGETALES

En esta parte se analiza la situación de los aceites vegetales en cuanto a las normas establecidas por los acuerdos de la OMC y, eventualmente, del ALCA. Esto para ver si se ha mejorado el acceso al mercado, si se han reducido los subsidios en los países desarrollados y si hay mayor estabilidad en los precios para estos productos.

El aceite de palma, en sus distintas formas, es casi un 20% del comercio mundial de aceites y grasas. Le sigue en importancia el aceite de soya y el aceite de girasol. El aceite de palma está siendo producido y orientado básicamente a la exportación. Para este producto hay una altísima dependencia en cuanto a los países consumidores. China, es el principal país consumidor con

un 24%, seguido por los llamados Países Bajos de Europa, luego Alemania y el Japón. Es decir que 2/3 partes del consumo de aceite de palma lo manejan cinco países importadores.

Malasia tiene las 3/4 partes de la exportación e Indonesia una cuarta parte. Los países de América son pequeños productores, teniendo Colombia un 30% de la producción, seguido por Costa Rica, Honduras, Brasil y otros pequeños productores.

El comercio mundial del aceite de palma tiene como característica ser un mercado con grandes productores que tienen una gran influencia en el mercado por su volumen. Por el otro lado, se tiene un grupo reducido de países importadores, a lo cual habría que agregar los factores de inestabilidad de precios, como elementos esenciales de este mercado.

EL ACEITE DE PALMA Y OTROS ACEITES VEGETALES EN LA OMC

En relación con las consolidaciones arancelarias de los principales países productores de aceites ante la OMC, éstas fueron: Argentina consolidó un arancel del 35%, bastante protector; esto no necesariamente quiere decir que ése es el arancel que el país esté imponiendo, puede ser más bajo, pero no puede ser más alto; Brasil consolidó un 55% en el año base de 1995 y lo reducirá al 35% en el 2004. Colombia lo hizo con un arancel para el aceite de palma bastante alto y además está sujeto a un contingente de 336 toneladas. Este nivel bastante alto se hizo también para el aceite de soya; México protege también los aceites con un 50% y además la cláusula de salvaguardia automática que ya se mencionó.

En el caso de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea, se ve que son muchísimo más bajos los aranceles consolidados ante la OMC. Esto tiene la implicación de que sí se va a ir a un área de libre comercio, se debe insistir ante el ALCA en una mayor liberación comercial para los aceites, en general, y el de soya, en particular.

Las crestas arancelarias, definidas así por su similitud con la cresta de un gallo, son aranceles que se ven para algunos aceites en el orden del

12 al 19%, y que pueden subir al 300%. Éste es otro tema de negociación en el ALCA y también en la OMC.

Una de las maneras de evaluar el impacto del acuerdo de la OMC, en el caso de los aceites, es viendo si ha aumentado el comercio. Si se ha aumentado es porque se ha logrado un mejor acceso a los mercados. A partir de 1993 se observa un dramático crecimiento de las exportaciones de aceites vegetales; en este caso provenientes de los países de nuestra Latinoamérica.

Sobre los subsidios a la exportación, vale la pena mencionar que en 1999 hubo unos precios bastante por debajo de la media, lo que hizo que los Estados Unidos elevaran el subsidio a toda la industria productora de aceites vegetales de 2.500 a 4.700 millones. En el caso de la Unión Europea se disminuyeron de conformidad con los compromisos de la Ronda Uruguay, en cuanto al subsidio equivalente al consumidor. Estados Unidos tiene además tasas positivas, lo que quiere decir que también está subsidiando el consumo.

Para el aceite de palma se observa que desde cuando entraron en vigencia los acuerdos de la Ronda Uruguay, los precios siempre han estado por debajo de la media; es decir, han estado muy deprimidos. La inestabilidad de los precios se refleja cuando se observa la curva de precios medios mensuales antes y después de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Las liberalizaciones de precios han sido unilaterales y no han tenido el menor efecto en la estabilidad de los precios.

En términos de acceso a mercado, las crestas arancelarias, la reducción de subsidios y lograr condiciones para una mejor estabilidad de precios, son los temas principales que están sobre la mesa para la negociación de los aceites en la OMC.

RECOMENDACIONES

Es muy importante que en la preparación de las nuevas negociaciones haya una correcta administración de los tratados ya existentes.

Debe haber también una coherencia en la articulación de la política comercial externa con la política agrícola sectorial; no pueden estar divorciadas, porque eso sería perjudicial para las negociaciones, lo que tiene que ver no sólo con la política macroeconómica sino con las políticas de competitividad. Esto es muy importante, porque no todos los productos van a ser ganadores, algunos van a estar en problemas, otros van a ver en esto una enorme oportunidad.

En la etapa de preparación de las nuevas negociaciones es importante que el sector gubernamental tenga un conocimiento profundo de la agenda temática y una organización interna idónea de comunicación entre los distintos actores, ya sean Gobierno u organizaciones del sector privado. Para una buena negociación es importante lograr posiciones nacionales consensuadas y que sean sostenibles a través del tiempo.

Con respecto a la estrategia de negociación externa es importante establecer alianzas. Hay monstruos en la OMC: Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón; así mismo hay

monstruos en el ALCA, nuevamente los Estados Unidos, Canadá y Brasil. Es necesario entonces hacer alianzas, y no sólo obtener las concesiones sobre aspectos muy específicos de acceso al mercado, de subsidio y de ayudas internas, que discriminan contra productos de interés de todos los países en desarrollo. Hay que estar muy conscientes de lo genérico y de cómo se aplican los subsidios en determinados productos y luego hacer valer lo que es el trato especial y diferenciado para todos los países.

Para finalizar esta presentación, se ha calculado un índice de Competitividad Revelada para el comercio del aceite de palma por parte de los países del área. Para este índice se tomaron los datos de comercio y se miró el comportamiento de las exportaciones e importaciones de cada país para ver si está en el mercado internacional, y si está llegando a mercados declinantes o crecientes. Al respecto se puede señalar que básicamente durante todos los años anteriores a 1980, la mayoría de los países venían con una tasa de crecimiento en su Competitividad Revelada bastante acelerada, la cual se ha reducido en los años anteriores.