

## Sesión Académica

# Perspectivas de la negociación del ALCA en el sector agropecuario y su particular impacto en los productos de la Cadena de las Semillas Oleaginosas, Aceites y Crasas

Perspectives of the FTAA Negotiations in the Farming Sector and its Particular impact on Products from the Chain of Oleaginous Seeds, Oils and Fats.

David Mergen<sup>1</sup>

Resumen



Se resalta la importancia que para Estados Unidos tiene las negociaciones del ALCA con los países del resto de América y se hace un recuento del avance logrado en cada uno de los nueve temas de la negociación. Se presentan las condiciones del comercio en las negociaciones de los grupos de agricultura, acceso a mercados y subsidios, haciendo énfasis en las negociaciones de los productos agrícolas de los países latinoamericanos. Se explica la propuesta de Estados Unidos ante la OMC, donde hay algunas normas que están relacionadas con esa organización, especialmente temas como de los subsidios a las exportaciones y ayudas internas.

### Summary

Mr. Mergen highlights the importance for the United States of the FTAA negotiations with the rest of American countries and outlines the progress achieved in each one of the nine negotiation points. He also presents the trade conditions for agriculture groups' negotiations and the access to markets and subsidies, placing emphasis on the negotiation of agricultural products from Latin American countries. He also explains the United States proposal to the WTO, which contains some regulations related to that organization, particularly on topics such as export subsidies and internal aid.

### Palabras Claves:

ALCA, Acuerdos Comerciales, Subsidios.

1. Agregado Agrícola de la Embajada de Estados Unidos. Bogotá, Colombia. Presentado en el XXXI Congreso Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite. Bucaramanga, 29 de mayo de 2003.

Agradezco a Fedepalma y al doctor Jens Mesa por la invitación que me han hecho. He estado en Colombia desde julio del año pasado y espero permanecer por dos años más, trabajando por la agricultura. En esta ocasión me han invitado para hablar sobre el ALCA. Para Estados Unidos y para los países latinoamericanos es una negociación muy importante. Hemos trabajado duro en este tema por varios años y el objetivo es terminar las negociaciones para la fecha prevista en el año 2005.

Esta negociación incluye 34 países, es decir, todos los países de las Américas, excluyendo a Cuba de las negociaciones, por no ser una democracia. Estados Unidos ya tiene un acuerdo bastante completo con Canadá y México en el cual se han reducido casi la totalidad de las tarifas del universo arancelario. En México se están reduciendo los aranceles hasta cero y en el caso de Canadá han desaparecido casi todos, excepto para unos pocos productos. Por lo tanto, el ALCA tiene el objetivo de agilizar e integrar las economías de las Américas. Hemos visto un crecimiento importante en las economías del NAFTA (Estados Unidos, Canadá y México) bajo el esquema del libre comercio. Igualmente tenemos el ejemplo de Europa, donde los países han mostrado un crecimiento importantísimo en los últimos años a causa del libre comercio.

Hay una relación directa entre democracia y comercio. Se ha visto que, en general, los países con libre comercio y economías más abiertas suelen ser los países con mayor participación de los ciudadanos, menores niveles de corrupción y democracias más sólidas. En América del Norte y en Europa también se ve que el comercio es esencial para el crecimiento económico y la prosperidad. Las cifras que he recibido recientemente sobre la experiencia de

México en el NAFTA me muestran que en los últimos diez años, desde su inicio, su economía ha crecido a un ritmo impresionante, el producto interno bruto y las exportaciones totales de México hacia Estados Unidos se han duplicado. Un estudio reciente del Banco Mundial muestra que las exportaciones del sector agrícola han duplicado su crecimiento. De igual forma, las exportaciones de Estados Unidos hacia México han aumentado en forma importante. Debo recordar la experiencia española con la apertura económica. Yo estaba allí cuando España entró en la Comunidad Europea. España tuvo un crecimiento enorme con dicho acuerdo, en parte debido al libre comercio y en parte debido a los importantes flujos de inversión extranjera. Volviendo al NAFTA, según las cifras que conozco, los países del Norte han recibido buena parte de la inversión internacional en los últimos diez años a causa del acuerdo de libre comercio.

Como representante del Departamento de Agricultura quiero ver crecer el comercio de productos agrícolas entre nuestros países, hoy reducido por la aplicación de muchas restricciones al comercio de dichos productos en las Américas. Así aumentaría el intercambio para una industria como la palma de aceite, que es una industria altamente competitiva en la producción de aceites vegetales. Expertos en el tema en Estados Unidos sostienen que la producción de aceite de palma en el mundo es altamente competitiva con otros productos. Por suerte, en la producción de fríjol soya la mayor parte de las ganancias viene de la harina de soya, ya que la soya es alrededor de 18% aceite y 80% es harina que se usa para alimentos de animales.

En general, el libre comercio es el camino para el crecimiento económico. Por esta razón hay mucho interés, no sólo aquí en Colombia sino en otros

El ALCA tiene el objetivo de agilizar e integrar las economías de las Américas.

2. Yunez-Naude Antonio, lessons from Nafta: The case of Mexico's Agricultural Sector, World Bank 2002.

países que buscan un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Igualmente países en Europa del Este, África, Asia y Latinoamérica, han solicitado acuerdos de libre comercio con Estados Unidos teniendo en cuenta la buena experiencia que han visto en Europa y en el NAFTA.

Hay mucha preocupación aquí en Colombia por el posible impacto de un acuerdo de libre comercio dentro del ALCA, sin embargo, lo que hemos visto recientemente son las muchas posibilidades que Colombia tiene para ganar con el libre comercio. En el caso de las flores, Colombia está exportando US\$500 millones a Estados Unidos, pero hace 12 años Colombia estaba exportando tan sólo US\$30 millones. La industria de las flores es bastante nueva y ha crecido de una manera muy dinámica. Ha creado con su expansión muchos empleos, en buena parte, por la ventaja de tener un arancel cero para exportar a Estados Unidos y las preferencias para exportar a Europa.

Según la industria de flores, ellos han creado 80.000 empleos directos y 50.000 indirectos. También en palma de aceite ustedes han creado muchos empleos, han crecido mucho en los últimos diez años y tienen planes de expansión. Las oportunidades para el aceite de palma son muy buenas, porque tiene costos de producción muy competitivos con cualquier aceite del mundo. Durante mi estadía en Colombia he escuchado mucho sobre las importaciones agrícolas de Estados Unidos, pero cuando uno mira las cifras no son tan grandes al compararlas con las exportaciones que Colombia ha tenido hacia Estados Unidos. Sólo en flores, las exportaciones de Colombia hacia Estados Unidos son casi iguales a todas las exportaciones agrícolas de Estados Unidos hacia Colombia.

¿En dónde estamos en las negociaciones del ALCA? Actualmente

estamos en la fase de negociaciones. Todos los países que participan han puesto sobre la mesa sus ofertas, tuvieron una reunión en marzo y a mediados de abril los países del Pacto Andino notificaron sus aranceles aplicados. En estos momentos todos los países formulan sus solicitudes y dicen dónde les gustaría ver mejoras en las ofertas de cada país. En julio habrá una reunión de los viceministros de agricultura en donde habrá encuentros de los grupos de negociación. El objetivo es tener en septiembre las ofertas revisadas y mejoradas para que haya un progreso previo a la reunión de ministros en noviembre en Miami. Esta reunión de ministros va a ser clave para avanzar y por eso creemos que éste va a ser un lugar donde los ministros van a tener que tomar muchas decisiones difíciles; van a trazar la ruta para avanzar en estas negociaciones.

En la oferta de Estados Unidos, hemos puesto sobre la mesa todos los productos agrícolas. Sé que ya tienen un arancel de cero para aceite de palma en Estados Unidos, pero es importante para otros sectores que aún no gozan de ese beneficio. Este resultado, en parte, va a depender de las ofertas de los otros países. En nuestra oferta hemos hecho una diferencia entre las economías más grandes y las economías más pequeñas. Hemos hecho una oferta que diferencia principalmente el tiempo de desgravación de aranceles. Tenemos el grupo donde la reducción será más rápida, conformado por los países del Caribe que son las economías más pequeñas; el segundo grupo está conformado por los países de Centroamérica. El tercer grupo incluye todos los países del Pacto Andino que, comparado con muchas de las economías de Latinoamérica, está entre las más grandes, especialmente al compararlas con los países de Centroamérica y el Caribe. El cuarto grupo es el grupo de los países del Mercosur.

En las negociaciones, los principales temas son: servicios, inversión, propiedad intelectual, compras del gobierno, subsidios, agricultura, derechos compensatorios, política de competencia, acceso al mercado y solución de conflictos.

*Servicios:* Para nosotros, los servicios son muy importantes, el 80% de la economía de Estados Unidos está representada en el sector de los servicios. Todos los países que crecen siempre ven un aumento en la participación del sector de servicios dentro de su economía.

*Inversión:* Es importante la existencia de reglas estables para incentivar la inversión extranjera. Para aprovechar todos los beneficios de libre comercio hay que tener un mayor flujo de inversión extranjera. México ha tenido un crecimiento importante en este tema. La apertura comercial de España atrajo mucha inversión extranjera, especialmente de compañías automotrices de Estados Unidos y de Alemania para montar fábricas ensambladoras de autos, encontrando en España una mano de obra más barata que en Alemania y otros países de Europa, pero muy bien calificada. Creo que es una buena comparación con lo que ocurre hoy aquí en Colombia, que puede ser muy competitiva por la calidad y el rendimiento de su mano de obra. El sector de textiles y confecciones es un buen ejemplo de esto. Las compañías de Estados Unidos vienen a comprar confecciones por su buena calidad y porque son más baratas. Las empresas en Colombia pueden producir prendas de vestir de muy buena calidad y al mismo tiempo aprovechar las preferencias de acceso con arancel cero al mercado de Estados Unidos.

*Propiedad Intelectual:* Éste siempre ha sido un tema importante para Estados Unidos, **fue** un tema importante en la Ronda de Uruguay y sigue siendo un tema importante.

*Compras del Gobierno:* Estamos ofreciendo acceso a los países de Latinoamérica a las compras que realiza el Gobierno de Estados Unidos, que alcanzan montos muy importantes.

*Subsidios:* Éste es un tema muy importante en Colombia, y no sólo tiene que ver con subsidios agrícolas, sino también con productos industriales, los subsidios son un tema importante en los derechos compensatorios.

*Agricultura:* Va a ser clave en las negociaciones porque para todos los países que participan en el ALCA la agricultura es un sector sensible. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que es un sector con buenas perspectivas de crecimiento en todos los países y, en particular, en aquellos con un mayor comercio.

*Derechos Compensatorios, y Política de Competencia:* Son áreas que siempre han sido importantes para establecer reglamentaciones.

*Acceso a mercados:* Realmente está orientado más a la parte industrial que a la parte agrícola.

*Solución de Conflictos:* Es muy importante. Yo participé en un panel de la OMC entre Estados Unidos y Canadá. ¿Porqué un panel en la OMC entre Estados Unidos y Canadá si son miembros de un Tratado de Libre Comercio? Aunque hay un mecanismo dentro del Tratado para resolver conflictos entre los dos países, de hecho el mecanismo no ha funcionado muy bien y Estados Unidos decidió ir a la OMC donde tienen un mecanismo más desarrollado para resolver los conflictos. Esta experiencia se repite en otros tratados: Dentro del Mercosur siempre han tenido problemas, pero no hay mecanismos para resolverlos. Así hemos visto casos entre Argentina y Brasil, donde un país prohíbe la entrada de productos del otro país. Por ejemplo, Brasil prohibió la entrada de leche en polvo de Argentina, y ésta prohibió a su vez la entrada de azúcar de Brasil.

Estas prohibiciones están en contra de las reglas del Acuerdo de Mercosur. sin embargo, no tenían un mecanismo para resolver el problema. Así que siempre se quiere tener un mecanismo para resolver estas disputas, que exista una instancia más neutral con capacidad para definir y resolver quién tiene la razón. Si no hay mecanismo es muy difícil resolver estos problemas.

#### Grupo de Agricultura

Dentro de este grupo tenemos las *tarifas arancelarias*, quizás la parte más importante. En nuestra propuesta hemos dicho que el objetivo es llegar a cero para todos los aranceles, pero dependiendo del producto, el tiempo para llegar allá será diferente. Hay algunos productos donde estamos dispuestos a ir a cero enseguida. Para los productos agrícolas estamos hablando de que entre el 56 y el 80% de los productos pueden ir al arancel cero de inmediato. En nuestra propuesta estamos más dispuestos de ir a cero más rápido para los países del Caribe que para los países del Mercosur.

*Subsidios de Exportación:* Ya hay un acuerdo dentro de este grupo para eliminar los subsidios dentro de las Américas.

También tenemos discusiones sobre las *medidas sanitarias y fitosanitarias*: Dentro de este grupo no vamos a poder resolver todos los problemas como los relacionados con la aftosa. Lo que podemos hacer en esta negociación es asegurar que haya un tratamiento justo para los países que están intentando resolver el problema. Sin embargo, los países que tienen aftosa van a tener que seguir con sus esfuerzos para eliminarla. Cuando Argentina eliminó la aftosa estuve allí en las negociaciones y llegué a asegurarme que los otros países, como Estados Unidos, lo reconocieran y dejaran entrar carne de Argentina.

Por suerte Colombia tiene una reputación muy buena en temas de

control fitosanitario. Estados Unidos tiene un representante del lado fitosanitario trabajando en el país por varios años. En el Departamento de Agricultura me han asegurado que aquí en Colombia uno puede confiar en lo que están diciendo y eso ayuda mucho a la resolución de los problemas fitosanitarios.

#### Grupo de Subsidios

La posición de Estados Unidos en este grupo, y creo que hay un consenso en los países, es la eliminación de los subsidios de exportación aquí en las Américas. Sin embargo, hay mucha discusión sobre cómo manejar este tema por cuanto no tiene mucho sentido decir que un país dentro del ALCA no puede subsidiar a otro país, mientras países fuera del ALCA si pueden subsidiar exportaciones a ese mismo país. Esto va a dar una entrada preferencial a los países fuera del Acuerdo. Existe, por lo tanto, una discusión sobre cómo y qué mecanismos podemos utilizar para prevenir exportaciones subsidiadas a países del ALCA y de hecho existen mecanismos dentro de la OMC para manejar este aspecto. Los países no tienen que aceptar productos subsidiados y se puede imponer un arancel compensatorio en caso de exportaciones subsidiadas. Hay reglas muy estrictas sobre eso. Se debe demostrar que hay un subsidio y que éste tiene un impacto.

En general, creo que en las discusiones se está hablando de usar la definición de subsidios de la OMC, donde hay una definición muy explícita de qué es un subsidio. En la OMC han tenido lugar paneles donde el tema principal ha sido definir si un programa es un subsidio. Tuve la oportunidad de trabajar en un panel entre Canadá y Estados Unidos sobre la leche. Canadá tiene un programa financiado por los productores para dar pagos y compensar la diferencia entre el precio doméstico y el precio internacional. La pregunta para el panel fue si éste era

El objetivo en las negociaciones del ALCA es llegar a cero para todos los aranceles, pero dependiendo del producto, el tiempo para llegar allá será diferente.

un subsidio. Fuimos a la OMC y al final ésta decidió que sí, que era un subsidio dentro de las reglas de la OMC. Así hay una historia que se va creando dentro de la OMC a la que los países pueden acudir para definir cuáles son los subsidios.

También hay discusiones sobre créditos, garantía de créditos a la exportación y ayuda alimentaria. En el caso de ayuda alimentaria creo que no hay problemas, pero la pregunta es cuándo la ayuda realmente es alimentaria y cuándo es un subsidio a las exportaciones realizadas bajo este programa. Este tema no suele ser tan conflictivo, porque todo el mundo acepta que es buena idea dar comida a los pobres, así que no hemos tenido mucho problema en esta área.

#### **Grupo de Acceso al Mercado**

Este grupo está trabajando más con los productos industriales que con los productos agrícolas y el aceite de palma es un producto agrícola en estas negociaciones. También está trabajando en las normas de origen. Este puede convertirse en un tema muy importante, al definir cuál es un producto nacional. Cuando trabajaba en España, los españoles se quejaban porque el aceite de oliva que ellos exportaban a Italia, los italianos lo embotellaban y lo exportaban a Estados Unidos como producto de origen Italiano. Según las reglas, parece que era un producto nacional de Italia. Al poner el aceite en una botella, de repente cambiaba su origen y se convertía en un producto italiano.

El tema de las salvaguardias puede ser muy importante debido a que hay mucha discusión sobre cómo vamos a manejar el caso de productos en los cuales se presentan de repente aumentos muy grandes en las importaciones que tienen un impacto importante en la producción nacional. Algunos sectores están interesados en este tema, porque temen que al reducir

los aranceles enseguida se presentará un aumento en la importaciones y no van a tener tiempo para hacer los ajustes necesarios. Hay salvaguardias dentro de la OMC que permiten a los países aumentar los aranceles para compensar los altos y súbitos aumentos en las importaciones. No suele ser permanente, sólo se puede tener una salvaguardia por algunos años para dar tiempo a los países para hacer ajustes y no para evitar la necesidad de hacerlos .

El área de normas técnicas al comercio trata de cómo deben estar etiquetados y cómo marcar los productos que pueden tener un impacto grande en el comercio.

En el grupo de acceso al mercado hemos puesto sobre la mesa todos los aranceles, queremos reducirlos, queremos que todos los productos estén sujetos a negociación, eso no quiere decir que todos los productos van a tener el mismo tiempo para reducir los aranceles. Dentro de las negociaciones tenemos productos para desgravación inmediata, otros en cinco años, otros en diez años y otros productos en más de diez años. No sé qué quiere decir más de diez años, pero creo que es un tema que van a tener que discutir en la reunión ministerial en noviembre de este año.

Como ya lo he mencionado, se dejan períodos diferentes para países diferentes: así tenemos una desgravación más rápida para los países del Caribe que para el grupo de Mercosur. Básicamente, eso quiere decir que vamos a tener un tratamiento especial para las economías más pequeñas, principalmente estamos hablando de los países del Caribe, no estamos hablando de Colombia.

#### **Propuesta de Estados Unidos ante**

#### **la OMC**

Simultáneamente con las negociaciones del ALCA estamos negociando

En el sector de oleaginosas se presentó una iniciativa para reducir a cero todos los aranceles sobre aceites vegetales. Esta iniciativa realmente no tuvo éxito.

en la OMC y para nosotros estas dos negociaciones están estrechamente relacionadas. El objetivo es llegar a un acuerdo más o menos al mismo tiempo en la OMC y en el ALCA. Una de las razones para esto es que en la OMC estamos hablando de las ayudas internas. Estos pagos directos tenemos que discutirlos en la OMC. Es muy difícil decir en Estados Unidos que para lograr un acuerdo vamos a quitar todos los subsidios, pero no vamos a hacer nada con todos los subsidios que tienen en Europa y en Japón y en otros países. Siempre hemos dicho que en el caso de los subsidios y de las ayudas internas se debe resolver este problema a un nivel global, porque estos subsidios tienen un impacto global. Nuestros agricultores no miran Latinoamérica para ver cuáles son los subsidios, ellos miran hacia Europa y Japón y he notado que aquí en Colombia tampoco miran hacia Argentina y Brasil para ver cuáles son los subsidios, miran hacia Estados Unidos. Eso pasa en todos los países, porque cualquier agricultor siempre está mirando para ver quién tiene más subsidios, no para ver quién tiene menos subsidios.

Entonces en las negociaciones agrícolas de la OMC hablamos principalmente de subsidios a las exportaciones, acceso al mercado, tarifas y cuotas arancelarias y apoyos internos. En este último están los pagos directos en Estados Unidos que es un tema de discusión aquí en Latinoamérica y también un tema importante entre Estados Unidos y Europa.

En relación con las iniciativas sectoriales, hablamos de reducir los aranceles a cero en algún sector o producto. En la Ronda de Uruguay se presentó la iniciativa de reducir los aranceles de la cerveza a cero y efectivamente Estados Unidos, Europa y otros países llegaron a un acuerdo para reducirlo a cero.

En el sector de oleaginosas se presentó una iniciativa para reducir a cero todos los aranceles sobre aceites vegetales. Esta iniciativa realmente no tuvo éxito, y es una lástima porque habría sido bueno para todos, pero no tuvo el apoyo de todos los países importantes. Uno de los países más importantes era India, pues es un gran importador de aceites vegetales. Habría sido muy bueno llegar a un acuerdo incluso para el sector de aceite de palma. Hace dos o tres años en India, para proteger su sector doméstico, subieron el arancel sobre aceite de palma y otros aceites. del 20 al 80%. Esta decisión tuvo un impacto muy grande en el mercado internacional del aceite de palma, ya que India era un importador muy grande de aceite de palma, principalmente de Malasia y de Indonesia. Ellos querían aumentar el arancel sobre los demás aceites, y en el caso del aceite de girasol lo aumentaron a 80%. Sin embargo, India tenía un acuerdo dentro de la OMC para no subir el arancel sobre el aceite de soya a más del 40%.

En cuanto al tratamiento especial y diferenciado, estamos hablando, de tener reglas especiales o tratamiento especial para los países en desarrollo. En general, nosotros no queremos tener reglas preferenciales para estos países porque creemos que si son buenas para los países desarrollados pueden ser buenas para los países en desarrollo, aun cuando, en general, la OMC reconoce que los países en desarrollo necesitan un mayor tiempo de ajuste. Con este criterio en la Ronda de Uruguay, las reducciones en aranceles se establecieron dentro de un período de seis años para los países desarrollados y de diez años para los países en desarrollo, al tiempo que se definieron también reglas especiales para tener menos cortes y menos reducciones para los países en desarrollo.