

# Los temas de negociación en la Ronda del Milenio

Análisis de las posturas de los principales grupos de negociación y cuestiones clave a tratar

*La reunión de Seattle (EE.UU.), que pone en marcha la llamada Ronda del Milenio de la Organización Mundial del Comercio (OMC), dibujará un nuevo panorama para la agricultura que llena de inquietud a los representantes del sector en España y en la Unión Europea. El autor analiza las claves de la negociación y la postura de los principales grupos.*

● José María García Álvarez-Coque. Catedrático de Economía y Política Agraria. Universidad Politécnica de Valencia.

Hacia mediados de los años noventa, las negociaciones multilaterales sobre intercambios agroalimentarios internacionales habían sentado las bases para continuar el proceso de liberalización en los próximos años. Estados Unidos y la Unión Europea han sido capaces de aplicar las disposiciones del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay de 1994 sin graves "traumas" en sus políticas nacionales. La Comunidad Europea ha ido asimilando de una forma sorprendentemente fácil los nuevos condicionantes sobre su capacidad de maniobra a la hora de fijar precios y ayudas a la producción, o subvencionar las exportaciones. Sin embargo, la Ronda Singapur o Ronda del Milenio, iniciada en la Conferencia de Seattle de finales de noviembre de 1999, vuelve a insistir en la liberalización del comercio agrario, por lo que la Unión Europea debe plantearse de nuevo su estrategia para la Política Agrícola Común del nuevo siglo.

No existe un consenso absoluto sobre las tendencias globales de los mercados mundiales de productos agroalimentarios en la próxima década. Hasta hace escasamente dos años, una mayoría de los institutos internacionales proyectaba una tendencia creciente de la demanda mundial de alimentos. Sin embargo, este escenario se ha mostrado muy sensible al crecimiento de la economía mundial. Las crisis en Asia, Sudamérica y Rusia han incrementado la presión sobre los mercados mundiales. Las incertidumbres sobre el futuro del comercio mundial de productos agroalimentarios han alimentado las tensiones entre las principales potencias comerciales, que seguramente condicionarán las posiciones negociadoras en la Ronda.

A pesar de la fundación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), las políticas que rigen el comercio exterior agrario de EE.UU. y de la UE siguen sin representar un modelo de competencia leal. El Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay permitió la arancelización de las medidas en frontera y una disminución efectiva de los subsidios a la exportación. Aunque la OMC es vista con recelos por los agricultores europeos, también los acusados de neoliberales se sienten decepcionados al comprobar que la OMC no obliga a adoptar un enfoque de desregulación radical del comercio. En la práctica,



La posición de la UE se basará en la nueva Política Agraria Común.

los compromisos firmados ante la OMC han otorgado una autorización temporal de la ayuda interna (llamada "caja ámbar") y de los subsidios a la exportación al menos hasta el año 2003, mientras se encuentren en los límites establecidos en el Acuerdo sobre Agricultura. Los subsidios a la exportación, por ejemplo, sólo son admitidos para veinticuatro de los países socios de la OMC y la Unión Europea tiene el derecho a conceder el 85% de los mismos.

## Las posiciones de la negociación

Una de las ventajas de la Ronda Uruguay fue la de establecer un marco de referencia para la continuación de las negociaciones. La Ronda del Milenio puede comenzar no desde cero, sino a través del perfeccionamiento de las nuevas reglas adoptadas en la Ronda Uruguay. En el **cuadro I** se mencionan algunas de las cuestiones clave en la negociación.

Cuatro son los principales grupos de negociación, cuya posición es relevante para el resultado de las negociaciones: el Grupo de Cairns (Cairns Group), liderado por Australia y Nueva Zelanda; Estados Unidos, la Unión Europea y, por último, Japón.

El Grupo de Cairns tiene como uno de sus principales objetivos la liberalización sustancial del comercio agrario o, al menos, que éste sea regido por las mismas normas que el comercio en manufacturas. El Grupo de Cairns trabajará para la reducción de las "crestas arancelarias", por una mayor transparencia en la administración de las reglas de acceso a los mercados y unos límites estrictos sobre los márgenes comerciales de las empresas comerciales esta-

tales, que todavía operan en muchos países en desarrollo. La oposición del Grupo de Cairns contra los subsidios de exportación es frontal. Un tema que refuerza la posición de países como Australia y Nueva Zelanda es la liberalización que están realizando de sus propias agencias de comercialización, las cuales están perdiendo progresivamente en estos países su poder de monopolio desde el que ejercían una discriminación de precios en el mercado internacional. En los temas relacionados con la ayuda interna, el Grupo de Cairns insistirá en el establecimiento de criterios restrictivos para la clasificación de las ayudas de la denominada "caja verde" y por el desmantelamiento progresivo de las cajas "ámbar" y "azul".

**Japón y Corea** tienden a posicionarse en la defensa de los "objetivos no comerciales" y de la "multifuncionalidad", que trataremos más adelante. Estos países contemplan la "multifuncionalidad" desde una perspectiva particular: la seguridad alimentaria, con una tendencia creciente a definirla en términos de "nivel de autosuficiencia". Por este motivo, no será fácil encontrar en Japón y Corea una actitud favorable a incrementar el acceso a los mercados de importación. De algún modo, este concepto de "multifuncionalidad", basado en la autosuficiencia alimentaria, choca frontalmente con los principios de un sistema de comercio libre. Posiblemente, estos países respaldarán reducciones poco significativas de los aranceles y defenderán el mantenimiento de aranceles especialmente elevados para algunos productos, como podría ser el caso del arroz.

**Estados Unidos** insiste en su escasa conformidad con los logros de la Ronda Uruguay. Tanto Estados Unidos como Canadá intentarán obtener mayores reducciones de las barreras arancelarias para los productos que exportan, reducciones de los subsidios a la producción y a las exportaciones y mayores disciplinas sobre el uso de medidas sanitarias y fitosanitarias. En este sentido, la posición de los países de América del Norte se alinea con los del Grupo de



Japón y Corea, y EE.UU. se encuentran entre los principales grupos de negociación.

**CUADRO I. CUESTIONES CLAVE DE LA NEGOCIACIÓN**

- Método de cálculo de la caja "ámbar" (ayudas internas "limitadas").
- Criterios más estrictos para la caja "verde" (las ayudas "permitidas" y los pagos agroambientales).
- Permanencia de la caja "azul" (ayudas directas condicionadas al control de superficie o del número de cabezas).
- Persistencia de instrumentos de protección no estrictamente arancelarios.
- Mantenimiento de la cláusula de salvaguardia especial.
- Supresión a plazo o reducción sustancial de las subvenciones a la exportación.
- Disciplinas en materia de créditos a la exportación.
- Continuación de la cláusula de paz más allá del 2003.
- Redefinición de las empresas comerciales de Estado para su conformidad con las normas de la OMC.
- Introducción de la multifuncionalidad de la agricultura y la biotecnología en el ámbito del comercio.

Cairns, pero la posición de Estados Unidos y Canadá no será tan liberal en ciertos temas. Así, Canadá posiblemente se mostrará reticente a reforzar las disciplinas sobre las mesas de comercialización para la exportación y a disminuir considerablemente las crestas arancelarias que aplica a las importaciones de algunos productos. La posición de Estados Unidos es muy complicada puesto que su iniciativa en la negociación depende de la aprobación del "fast-track" por el Congreso. Cabe anticipar, a su vez, que los negociadores estadounidenses se opondrán a las propuestas de reducir los aranceles, cuotas y otras barreras a las importaciones de su país de productos "sensibles", como el azúcar y el tabaco. Tampoco estará muy dispuesto Estados Unidos a renunciar a dos instrumentos que les han resultado útiles en los últimos años:

- Las subvenciones a la exportación (*Export Enhancement Program*) como un recurso de última hora para contrarrestar la posición de la Unión Europea en el mercado internacional. Tampoco se mostrarán partidarios de admitir límites sobre los créditos de exportación, que es una petición de la Unión Europea.
- La ayuda interna, que ha resultado funcional para inyectar 6 mil millones de dólares en los peores momentos de la crisis asiática, para sostener los mercados exteriores.

Estados Unidos, en su reciente Ley FAIR de 1996, ya han iniciado un nuevo programa de pagos directos que es presentado por la Administración estadounidense como un trasvase de ayudas de la "caja azul" a la "caja verde". Por este motivo, Estados Unidos probablemente cuestionará el mantenimiento de la "caja azul" en las nuevas negociaciones, lo que pondrá a las ayudas directas de la PAC (la "caja azul" de la Unión Europea) en una situación incómoda. Otros temas, como la imposición de barreras al comercio de productos obtenidos mediante la biotecnología, recibirán la atención de Estados Unidos, a favor de un enfoque que sobreponga "ciencia" sobre la noción europea de "intereses de los consumidores".

**La estrategia de la Unión Europea**

La posición de la Unión ante la Ronda del Milenio debe aceptar la necesidad de avanzar hacia un sistema de comercio mundial basado en normas transparentes. Pero, al mismo tiempo, debe clarificar el significado del modelo agrario europeo que reflejase la existencia de una "excepción" agraria.

rural en el nuevo marco de relaciones internacionales.

La Agenda 2000 ha supuesto un paso más hacia la sustitución de la protección comercial por ayudas directas a los productores. Pero la legitimidad internacional de las ayudas directas de la PAC, incluidas en la llamada "caja azul" del Acuerdo sobre Agricultura, será un tema de debate en el marco de la nueva Ronda. La "caja azul" fue acordada en la Ronda Uruguay como una solución de compromiso entre la UE y Estados Unidos que excluía de los acuerdos de reducción a las ayudas directas vinculadas a controles de superficie, como son precisamente los pagos directos de la reforma de 1992, que se pretenden ampliar con la Agenda 2000.

La aprobación de esta Agenda comporta potencialmente cierta emigración de las ayudas desde la "caja azul" a la "caja verde", siendo éstas las ayudas que resultan exentas de compromisos de limitación en la Organización Mundial del Comercio. No obstante, este cambio es aún muy tímido debido a las restricciones del proceso de toma de decisiones europeo. La "caja verde" podría nutrirse de medidas de política rural integral que la Comisión dice defender, pero la financiación y el diseño de este enfoque están fuertemente restringidos por el viejo concepto de la política agraria aún presente tras la Agenda 2000 y por los intereses nacionales de los Estados miembros de la Unión.

El mandato que el Consejo ha remitido a la Comisión Europea es el de considerar la Agenda 2000 como marco fundamental para la negociación. En otras palabras, se tratará de no ir más allá de la Agenda 2000, en lo concerniente a la negociación de la OMC. En cierto modo, se ha logrado algo inexistente en anteriores procesos negociadores: reformar la PAC y tomar esa reforma como una referencia para la próxima negociación. Sobre si será suficiente o no reformar la Agenda 2000 durante la próxima negociación, algunos estudios son bastante escépticos. Según ellos habría que "tocar" la Agenda 2000 para lograr satisfacer las aspiraciones de nuestros socios de la OMC. Ahora bien, hay dos formas de tocar la Agenda 2000: la primera es simplemente el llamado "ajuste fino". Por ejemplo, si la UE consiguiera un acuerdo más moderado y menos liberalizador que el acuerdo de la Ronda Uruguay, posiblemente el marco de la Agenda 2000 sería suficiente después de realizar algún ajuste técnico. Pero si se llega a un acuerdo que avance más de lo acordado anteriormente en la Ronda Uruguay, nos enfrentaríamos a otro escenario que comportaría la "reforma de la reforma". Esto supondría que se empezaría a hablar de esa reforma hacia el año 2003, es decir, antes que finalice el actual período de aplicación de la Agenda 2000.

Para ganar margen de maniobra político, la UE defiende la continuidad de la llamada "Cláusula de paz", que protege la PAC de reclamaciones comerciales hasta el año 2003. La no consecución de un acuerdo multilateral más allá de esa fecha significaría que la interpretación de la jurisprudencia comercial en materia agraria descansaría exclusivamente en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Se abriría así la Caja de Pandora de las disputas comerciales que expondría a la agricultura comunitaria a una mayor inseguridad jurídica internacional.



Los europeos van a defender su preocupación por la seguridad y calidad de los alimentos.



### Multifuncionalidad e intereses de los consumidores

El Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay no ha cerrado la eterna discusión sobre todas las implicaciones regulatorias relacionadas con aspectos como las normas de calidad y fitosanitarias, el bienestar de los

animales, la información a los consumidores, la protección social y la reglamentación ambiental. Estos son algunos de los temas que la Unión propondrá para las negociaciones. A medida que el planeta está cada vez más interconectado, aparece como lógica la reivindicación de un régimen de normas justas, equitativas y transparentes, para "administrar" la interdependencia. Una nueva regulación internacional del proceso de globalización aparece como necesaria para que los que comercian mundialmente asuman su responsabilidad mundial en relación con las condiciones sociales y políticas de ese comercio.

La posición de la Unión Europea se articula en torno al papel multifuncional que debe cumplir la agricultura, al destacar que no se trata solamente de su función como productora de alimentos, sino también de su contribución al mantenimiento de la vitalidad económica en las áreas rurales y a la prevención del deterioro ambiental. La preocupación por la seguridad y calidad en los alimentos va a constituir también una baza importante que los representantes europeos van a manejar en las negociaciones, puesto que entienden que los consumidores europeos pueden legítimamente mantener niveles de exigencia superiores a los de otros países a este respecto, y que los productos importados de terceros países deben aceptarlos, aunque sea muy difícil probar científicamente que su no cumplimiento puede derivar en un riesgo apreciable para la salud. No cabe duda de que este punto de vista va a ser controvertido, como ya lo ha sido en el pasado inmediato con motivo de las restricciones por parte europea a la importación de carne de bovino tratada con hormonas, que han acabado siendo desautorizadas por la Organización Mundial de Comercio. La controversia existe también, con una gran confusión en el público, en relación con los procesos de aprobación y etiquetado de semillas transgénicas en algunos de los países de la Unión, severamente cuestionados por los negociadores norteamericanos.

Lamentablemente, estos argumentos, que han venido muy bien como retórica para convencer, sobre todo a los propios agricultores europeos, de la necesidad de una reforma interna, no parecen ser suficientes en el escenario internacional, porque haría falta algo más que retórica para convertirlas en propuestas operativas. ■