

Ángela Andrea Caviedes Conde*

LA ORDENACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN LA OMC

El enunciado de este trabajo se enmarca y tiene su origen en mi tesis doctoral presentada en septiembre de 2012 en la Universidad de Alcalá. La oportunidad de celebración de la Novena Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Bali en diciembre 2013 me ha permitido aprovechar el estudio citado para exponer de una manera sistemática el desarrollo de la ordenación institucional del comercio internacional de productos agropecuarios a lo largo del periodo 1994-2013 y utilizarlo también como base para una evaluación mínima de los resultados obtenidos en la Conferencia de Bali indicada.

Palabras clave: GATT, rondas de negociación, OMC, agricultura.

Clasificación JEL: F02, F13.

1. Introducción

Esta exposición se divide en tres epígrafes. En el primero de ellos se presentan algunos intentos de valoración del Acuerdo sobre Agricultura de 1994 como un resultado de la Ronda Uruguay del GATT, si bien por los requerimientos editoriales no se tiene ocasión de examinar los importantes precedentes de las décadas 1930-1940, que deben servir como elemento que permita comprender mejor la importancia del Acuerdo citado, el cual forma parte del GATT 1994, siendo éste a su vez uno de los cinco grandes Acuerdos del Tratado de Marraquech que estableció la OMC. En el segundo epígrafe se estudian los principales sucesos acontecidos en este ámbito de ordenación del comercio agropecuario en el periodo 1994-2004. El tercero se dedica a una exposición mínima de lo ocurrido en-

tre 2004-2011 con una apostilla para la Conferencia de Bali.

2. Algunos intentos de valoración del Acuerdo de Agricultura de la Ronda de Uruguay

Josling, Tangermann y Warley (1996) dedican un capítulo de gran interés de su obra a hablar del futuro de la agricultura en el GATT. En él realizan una valoración de la situación tras la finalización de la Ronda Uruguay para proseguir con un análisis de la continuación del proceso de reforma del comercio internacional de productos agropecuarios (y de la agricultura en general) para terminar con una aproximación a las «nuevas cuestiones» que se presentaban a fines de los años 1990, las cuales habrían de poner a prueba el sistema de ordenación recién alumbrado. Su importante contribución permite seguir los sucesos de los años inmediatos posteriores. ▷

* UNED.

Versión de marzo de 2014.

Para los autores citados¹ «*el Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay abría una nueva era en el comercio de productos agropecuarios y a la vez el establecimiento de la OMC constituía una promesa incitante*». En sentido análogo se expresan los trabajos de McMahon (2012), Anderson (2009) y otros. Prescindiendo de lo que de literario tiene la frase anterior debe recordarse, por otra parte, que también ha realizado opiniones similares la propia Secretaría del GATT-OMC. Hay una coincidencia en señalar que hasta 1995 las normas del Acuerdo General resultaban de poca eficacia para la regulación de diversos aspectos fundamentales del comercio de los productos de nuestro interés.

Cabe remarcar algunos rasgos que así lo indican. Concretamente, la existencia de subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas, especialmente de los de zonas templadas; las ayudas internas justificadas en los países que las aplicaban por muy diversos motivos (y de modo muy especial en los EEUU y en los países que formaron la hoy UE) y la no aplicación de las reglas más estrictas del Acuerdo General, que sí se empleaban con un mayor rigor para los productos industriales, constituía el principal rasgo diferencial a destacar. De hecho, muchos países no participaban en la ordenación del comercio de estos productos. Además, el surgimiento de muchos nuevos países tras el período de descolonización hacía que, aunque el número de Partes Contratantes del GATT aumentase (aun sin llegar a los 160 miembros actuales de la OMC), también lo hacía su insatisfacción respecto a la que se denominaba «cuestión agrícola».

Con la finalización de la Ronda Uruguay la situación empezó a cambiar. Se ha justificado la valoración positiva y prometedora del nacimiento de la OMC señalada por Josling *et al.*, en el hecho de que, pese a las dificultades encontradas

en la negociación, se había logrado finalmente un acuerdo substancial². En su conjunto, si bien anteriormente (desde 1947) los países se habían enfrentado en diversas rondas de negociación del GATT al elevado grado de protección agrícola y a las distorsiones del mercado, no se habían conseguido resultados apreciables, a diferencia de los relativos a productos industriales, sobre todo en las Rondas Kennedy y Tokio. El Acuerdo de Agricultura de 1994 pretendía, entre otras cosas, acabar con la situación de excepcionalidad en la que la agricultura había estado, de hecho, excluida de los principios claves del GATT. En otros términos, el nuevo Acuerdo se dirigía a «establecer una base para iniciar un proceso de reforma del comercio agrícola» y a largo plazo a «establecer un sistema comercial agrícola orientado por el mercado».

Pero antes de todo conviene tener en cuenta que, como señalaban Josling, Tangermann y Warley en 1996 «*todavía sigue sin completarse la necesidad de establecer un orden económico regulatorio para la agricultura más liberal y basado en normas equitativas*», estimando en muchos más años los necesarios para reformar totalmente el orden vigente.

Para estimar este proceso resulta del mayor interés realizar una valoración mínima de los resultados de la Ronda Uruguay. En el análisis indicaremos, en primer lugar, que esa Ronda ha sido objeto de una multitud de evaluaciones desde muy diferentes perspectivas. Por ejemplo, los autores de países en desarrollo han señalado las dificultades de tales países para llevar a la práctica sus ▷

¹ Cuya obra *Agriculture in the GATT* constituye una obra de necesario conocimiento para el estudio de los temas relativos a la inclusión de la agricultura y sus problemas en el nacimiento de la ordenación multilateral del comercio.

² Ha de recordarse al respecto, como indica la Secretaría de la OMC, que «el comercio de productos agropecuarios se enmarca en el sistema multilateral del comercio. De esta manera, el Acuerdo sobre Agricultura, a la par con los compromisos contraídos por los distintos países para reducir las subvenciones a la exportación, la ayuda interna y los derechos de importación aplicados a los productos agropecuarios han sido una importante primera etapa en la reforma del comercio de productos agropecuarios». Y he de subrayar que en su aplicación no participan solamente las grandes potencias sino un considerable número de los países miembros de la OMC que, eso sí, tienen intereses que no coinciden con los de las grandes potencias tradicionales ni con la constitución reconocida de diferentes grupos negociadores del nuevo Acuerdo en preparación desde 2001.

resultados. Así, Bhaumik (2006) escribía que «*los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones constituían una lista abrumadora de aproximadamente sesenta Acuerdos, Anexos, Decisiones y Compromisos legales*». Por ello, para muchos países en desarrollo y especialmente para los que tienen Gobiernos democráticos en los que las decisiones han de ser ratificadas a través de un proceso parlamentario los resultados mostraban buen número de cuestiones que no podían dejar de preocuparles. En sentido no totalmente contrario, los principales países negociadores también mostraban diferentes posiciones. Al respecto de materias agrícolas señalan los autores que hemos citado (Josling, Tangermann y Warley (1996); McMahon (2005); Anderson (2009), etcétera) los puntos siguientes que expongo de forma resumida:

a) Reconocen que, sin duda, el primer logro importante de la Ronda fue la extensión al comercio de productos agrícolas de esa regla básica del GATT que es la utilización exclusiva de los derechos arancelarios como medida de protección comercial. En efecto, con el proceso de arancelización, compromiso principal del Acuerdo, quedaban prohibidas las medidas no arancelarias. Además, el hecho de consolidar los aranceles resultantes del proceso, en su práctica totalidad y para todos los países, de las posiciones relativas a productos agrícolas (especialmente los capítulos 1-24 de la Nomenclatura Armonizada) era bienvenido. Ahora bien, con ello no se consiguió una liberalización completa, como señalan Josling, Tangermann y Warley (1996), pues los resultados del Acuerdo de Marrakech «muestran altísimos niveles de protección en los aranceles consolidados» y removerlos habría de constituir una futura tarea compleja. En sentido positivo, sin embargo, ha de subrayarse que estos derechos arancelarios constituyen el fundamento más sólido para llevar a cabo las negociaciones futuras que el propio Acuerdo de Agricultura anunciaba especialmente en su artículo 20 y a las que nos referiremos en el epígrafe 3.

b) El Acuerdo de Agricultura también se preocupó de las subvenciones a las exportaciones, si bien no se llegó a su prohibición total, como aspiraban a conseguir los países del Grupo Cairns. De forma similar a como el proceso de arancelización revela condiciones insatisfactorias para el acceso a los mercados, se ha subrayado que en la Ronda «se ha podido comprobar el uso de tales subvenciones e iniciar un proceso para su cuantificación». En buena medida con ello parece haberse eliminado una nueva «guerra de subvenciones», como la que se registró en la década de 1930, si bien las cifras de compromisos de reducción (recordemos 36 por 100 en gasto y 21 por 100 en volumen para los países desarrollados) evidentemente no hayan significado el final de esas subvenciones.

c) Para los tan citados Josling, Tangermann y Warley (1996) «*la negociación de restricciones sobre las políticas agrícolas nacionales de las Partes Contratantes del GATT ha constituido una gran innovación de la Ronda*», aunque sus efectos no hayan sido tan importantes como algunos hubieran deseado. Recordemos que las ayudas a la producción han sido encuadradas en tres compartimentos (o cajas según la definición del Acuerdo) que lógicamente afectan de forma distinta a los países que las hayan utilizado; pero, aún con sus limitaciones, su regulación constituye «un importante primer paso en el camino de conseguir un control internacional de las políticas nacionales en esta materia».

d) Finalmente, y de forma paralela al Acuerdo de Agricultura, el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias ha establecido un primer conjunto de reglas mejoradas en este dominio.

Se ha subrayado —en opinión que comparto— que las primeras rondas de negociaciones del GATT (1947 hasta 1973) fracasaron en su intento de ordenar el comercio de productos agrícolas, bien por la falta de voluntad de Estados Unidos y más tarde del Mercado Común Europeo, de someter sus programas agrícolas nacionales a las disciplinas del GATT en dichas rondas. ▷

Pero debe subrayarse como resumen que, por primera vez, la Ronda Uruguay ha conducido a las políticas de las grandes potencias agrícolas, pero también a las de otros países, a actuar dentro de una estructura no completada de reglas y de obligaciones cuantitativas pactadas.

3. El periodo 1994-2004

El artículo 20 del Acuerdo de Agricultura hace referencia a la continuación del proceso de reforma en los siguientes términos:

«Reconociendo que el logro del objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental es un proceso continuo, los miembros acuerdan que las negociaciones para proseguir ese proceso se inicien un año antes del término del período de aplicación»³.

En términos de compromiso se establecía el conocido por su término inglés, *In-built*, de llevar a cabo negociaciones para asegurar que los esfuerzos realizados para conseguir el objetivo a largo plazo del Acuerdo (el establecimiento de un sistema de comercio de productos agrícolas orientado por el mercado) iban a continuar tras el término de la Ronda. En ese sentido, un año antes de la finalización del período de implementación en 2000 deberían iniciarse conversaciones para continuar el proceso de reforma. Y ello de acuerdo con las condiciones que hemos reproducido.

Para situar el trabajo preliminar de estas negociaciones se emprenderían dos pasos en opinión de McMahon (2005): «en primer lugar en la

Declaración Ministerial de la Conferencia de Singapur (1996), primera en orden cronológico de las que ha llevado a cabo la OMC, se iniciaría un proceso de análisis e información de materias agrícolas entre los miembros; y en segundo lugar la Declaración de la Conferencia de Ginebra de 1998 (segunda de las citadas Conferencias) estableció un programa de trabajo» que habría de permitir realizar recomendaciones referentes a las cuestiones relativas a la implementación de los Acuerdos existentes y a las negociaciones que habían sido encargadas en Marraquech y que deberían empezar en su momento.

En el caso del comercio agrícola se preveían medidas para continuar con las negociaciones sobre reducciones de la protección y también de aquellas ayudas con efectos distorsionadores del comercio de productos agrícolas. La responsabilidad de la continuación del proceso de reforma, así como las tareas de vigilancia para la puesta en vigor de las reglas adoptadas se atribuyó al Comité de Agricultura que había establecido el Acuerdo. Para la celebración de este proceso que se ha conocido con el nombre de «minironda» se establecieron varios grupos de temas que habían de tratar muy especialmente los indicados anteriormente.

El proceso se inició en 1998 y se emprendió mediante reuniones informales sobre la base de documentos también informales (*papers*) presentados por los miembros y más tarde (2000-2001) ya con documentos oficiales con siglas que así lo indican. Estas reuniones en su primera etapa duraron hasta la Conferencia Ministerial de Seattle de 1999 y en ellas se presentaron 74 documentos informales por parte de 36 miembros. Si bien no podían obtenerse conclusiones formales de tales reuniones, se cuenta en su fase final con informes elaborados por el Presidente del Comité de Agricultura bajo su propia responsabilidad. Pero tras la Declaración de Doha (2001) y el lanzamiento en ella de la Ronda de Desarrollo todos los temas pasarían a ser absolutamente formales. Además, la seguridad alimentaria, la protección ▷

³ Teniendo en cuenta: a) la experiencia adquirida hasta esa fecha en la aplicación de los compromisos de reducción; b) los efectos de los compromisos de reducción en el comercio mundial en el sector de la agricultura; c) las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo miembros y el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado, así como los demás objetivos y preocupaciones mencionados en el preámbulo del presente Acuerdo; y d) qué nuevos compromisos son necesarios para alcanzar los mencionados objetivos a largo plazo.

medioambiental, el desarrollo rural, la protección de los consumidores respecto a la calidad y seguridad de los alimentos constituían algunos de los temas que serían introducidos y que marcarían nuevas grandes diferencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

En la reunión final el Presidente puso de manifiesto que se habían cumplido los objetivos genéricos encargados, esto es una comprensión de las cuestiones involucradas y la identificación de los intereses de los miembros antes de iniciar negociaciones formales⁴. El proceso había revelado que entre los países en desarrollo existía una considerable insatisfacción respecto a la liberalización que había tenido lugar como consecuencia de la puesta en práctica del Acuerdo de 1994 y subrayaban la necesidad de construir un nuevo Acuerdo mejor adaptado a sus demandas.

Debe señalarse que las fases iniciales terminarían en 2001 con la Conferencia de Doha y su enumeración de temas a tratar. 126 miembros habían hecho propuestas que habían sido discutidas en siete sesiones especiales del Comité de Agricultura. Pero, a partir de 2002, se trabajaría en el establecimiento de «modalidades»⁵ y en ese sentido las delegaciones irían presentando multitud de contribuciones.

Nuestro citado McMahon (2005) pone de manifiesto que lo que había surgido de las «negociaciones anteriores a la Conferencia de Doha era la idea general de que debería negociarse un nuevo Acuerdo de Agricultura si bien existían grandes diferencias respecto a la naturaleza y objetivo de ese Acuerdo». Así cabía distinguir varias posiciones por parte de diferentes grupos. Para uno de ellos (el grupo Cairns y los Estados Unidos) el Acuerdo debería ser un paso para la incorporación plena de la agricultura a las disciplinas del GATT-OMC. Para otros países, como

los de la Unión Europea, era necesario tener en cuenta la multifuncionalidad de la agricultura. Finalmente, para otro grupo, esta vez de países en desarrollo, resultaba preciso reequilibrar el Acuerdo de 1994 para permitir una mayor flexibilidad que se tradujera en una mayor equidad mediante el establecimiento de obligaciones diferentes.

La Declaración de Doha, que lanzaba también la llamada Ronda del Desarrollo, incluiría lógicamente la forma de proceder en el dominio de la agricultura. Tal Declaración se reproduce en el Anexo I.

La etapa analizada, quizá con un excesivo grado de pretensión, estaba destinada a establecer las «modalidades» para conseguir resultados en los dominios de las negociaciones. En otros términos, y respecto a la agricultura, los miembros buscaban conseguir unas metas cuantitativas para el logro de los objetivos señalados en cuanto a las cuestiones enunciadas (recordemos de nuevo las tres: acceso a los mercados; reducción de subvenciones a la exportación y reducciones en las ayudas internas distorsionadoras del comercio), con un cierto grado de elaboración de normas. Para la Secretaría de la OMC se trataría de que los miembros buscaran la forma que habría de revestir el resultado final de las negociaciones.

Esta fase debería terminar antes de la Conferencia de Cancún prevista para septiembre de 2003, pero ha de señalarse que el objetivo fijado para 2003 no se cumpliría y que el mismo sería sustituido por la consecución de un «marco» de modalidades⁶.

Su construcción empezó con un examen pormenorizado de las posibilidades para cada una de las tres esferas indicadas, que empezarían a conocerse como los «pilares» del Acuerdo existente junto a los «nuevos temas» señalados. Por razones editoriales no podemos entrar en su análisis detallado limitándonos a decir que el Pre- ▷

⁴ Se encuentra su Declaración en el documento G/AG/R/20.

⁵ El término «modalidades» ya se encuentra en las negociaciones del Acuerdo de la Ronda Uruguay. Con él se quiere señalar un «modo de proceder». En sentido OMC se refiere a líneas generales (por ejemplo fórmulas o enfoques para las reducciones en derechos arancelarios) de los compromisos.

⁶ Su elaboración ampliaría las necesidades previstas en el calendario temporal.

sidente procedería a la confección de un documento recapitulativo de las ideas expresadas por los participantes y distribuido bajo su responsabilidad⁷. Este documento (TN/AG/6, de 18 de diciembre de 2002) es distinto al anteriormente citado documento informal G/AG/R/20. Es realmente complejo (más de 100 páginas), y marca la estructura de los posteriores documentos que se debían ir presentando hasta las últimas etapas de las negociaciones pero que todavía no habían finalizado en diciembre de 2013⁸. El mismo habría de complementarse con un «anteproyecto de modalidades para los nuevos compromisos» (documento TN/AG/W/1, objeto de diversas revisiones).

Antes de llegar a la Conferencia de Cancún, que estaba prevista se celebrase en septiembre de 2003, se registraría una aportación que supondría una modificación importante de la situación. En efecto, en agosto de dicho año 2003 la Unión Europea y los Estados Unidos, posiblemente recordando su papel de impulsores de otras rondas de negociación, presentaron un texto conjunto (JOB (03)/157) que resultaba posible después de otra más de la larga serie de reformas agrícolas europeas (la Fischler). Dicho texto supone la presentación de un «marco» de cuestiones y evitaba hablar de modalidades completas.

Durante los meses siguientes a la celebración de la Conferencia de Cancún, que no produjo resultados significativos —y no solo en el dominio agrícola—, se registraría un período que se ha denominado de «punto muerto» en el que, en definitiva, no fueron adoptadas decisiones sobre la manera de proceder en las negociaciones hasta que diez meses después (en agosto de 2004) los miembros de la OMC que, por aquellas fechas eran 147, (esto es una veintena más de los que habían firmado el Acta de Marraquech) aproba-

ron el que se llamó «paquete de acuerdos» sobre los distintos temas de las negociaciones y entre los que se encontraba un «marco» que se consideraba había de servir de base para completar las modalidades⁹.

De este largo periodo no debe obtenerse la impresión de inactividad. Un estudio realizado por la Secretaría de la OMC realiza una síntesis de numerosas reuniones y consultas entre los distintos grupos de participantes. En el Anexo A del documento WT/L/579 puede observarse que empezaban a perfilarse las «modalidades» que habrían de ser el resultado de las negociaciones, describiéndose las características fundamentales pero sin concretar las formulas que habrían de utilizarse para la negociación y aceptación de los compromisos¹⁰.

El contexto del «marco» aporta una mayor precisión a las negociaciones subrayándose en el documento el nivel de ambición que Doha había establecido, (especialmente reducciones sustanciales de los obstáculos al comercio y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo). Y ha de recordarse también que el equilibrio de los resultados en agricultura exigía su conexión con otros temas (es lo que se ha definido como el «todo único» por otra parte tradicional en la historia de las últimas Rondas del GATT). En el «marco», además de las preocupaciones no comerciales, se hace referencia a posibles modificaciones del texto del Acuerdo de Agricultura de 1994. Varias de estas cuestiones serían abordadas posteriormente, pero a efectos de evitar una ampliación innecesaria de este trabajo solo nos referiremos en él a las versiones para el periodo 2008-2013 que ▷

⁹ Se encuentra bajo las siglas WT/L/579. Presentado el documento cabe indicar que en él se incluirán los trabajos de los cuatro principales grupos de negociación en que se habían concentrado la veintena de temas que figuraban en la Declaración de Doha. Estos eran: agricultura; acceso a los mercados para los productos no agrícolas; facilitación del comercio y cuestiones relativas al desarrollo. De modo significativo se quería avanzar en la consecución del «todo único».

¹⁰ A efectos de evitar una ampliación innecesaria de este trabajo solo incluimos en él las últimas versiones conocidas correspondientes al periodo 2008-2011. En este epígrafe he presentado las principales cuestiones objeto de examen, las cuales habrían de constituir puntos de arranque del proceso posterior a Cancún.

⁷ Esta ha sido una forma habitual de trabajar en el sistema GATT-OMC cuando no se ha conseguido el acuerdo de los participantes sobre un tema.

⁸ Encontramos por ejemplo en 2008 tres textos «revisados» de proyectos de modalidades.

constituyen el tercer epígrafe en el que entramos a continuación.

4. Periodo 2004-2011 y Conferencia de Bali (2013)

Al terminar agosto de 2004 con la aprobación del «marco» se pensaba que se podría cumplir el compromiso político del documento relativo a modalidades detalladas y ello a tiempo para la celebración de la Conferencia Ministerial de Hong Kong, que debía tener lugar en diciembre de 2005 (recordemos que constituía la fecha límite establecida con el lanzamiento de la Ronda Doha cuatro años antes). Pero, como en tantas otras ocasiones de las Rondas del GATT, el progreso fue más lento de lo imaginado. Un año después el Presidente de las negociaciones tenía que advertir que las negociaciones sobre agricultura se encontraban en un callejón sin salida y que no había forma de ocultar esa realidad. Aunque se conocieron diversas propuestas, especialmente por parte de los Estados Unidos, de la Unión Europea, o del G20 para activarlas y se podía observar que existía una cierta convergencia respecto a dos de los tres pilares, el tercero de ellos —el de acceso a mercados— estaba muy lejos de haber experimentado avances.

En este orden, una nueva categoría (la de productos sensibles) así como una Salvaguardia especial iban a convertirse en cuestiones problemáticas, de manera que una buena parte de la preparación para la Conferencia Ministerial de Hong Kong se enfocó sobre la forma de manejar las expectativas recortando su propósito ambicioso y muy lejos del plan original de alcanzar un acuerdo sobre el texto de modalidades sobre agricultura. En su informe de finales de noviembre de 2005 al Comité de Negociaciones Comerciales el Presidente de las negociaciones sobre agricultura intentó proporcionar un resumen objetivo de la situación de dichas negociaciones¹¹. En este in-

¹¹ Que se reproducen en el Anexo A de la Declaración de Hong Kong de diciembre de 2005.

forme se hacían notar algunos elementos de convergencia pero los resultados tangibles eran escasos.

Tras la celebración de la Conferencia Ministerial de Hong-Kong se llegaría a presentar una documentación (básicamente recogida en el documento TN/AG/W4) en la que se realizaba una revisión de las «Modalidades» las cuales serían discutidas en una reunión mini-ministerial en junio de 2008, que parecía muy prometedora pero que mostró que seguían existiendo muchas cuestiones importantes que resolver antes de que concluyese la fase final de las negociaciones. Los esfuerzos para progresar fueron reanudados de nuevo en octubre de 2008 y se conocería en diciembre de 2008 una nueva versión del borrador del Acuerdo sobre Modalidades al que dedicamos especial atención utilizando para el análisis tanto el texto que lleva por siglas TN/AG/W4/Rev.4, como el documento denominado *Guía no oficial del proyecto revisado de modalidades de 6 de diciembre de 2008*.

Por sus características, el citado documento constituye, en opinión muy generalizada, el resultado de los trabajos en los que se habían tenido en cuenta las aportaciones presentadas a lo largo de un buen número de años. De hecho, la mera descripción de su contenido así lo muestra. En efecto, se trata de un documento muy denso de 141 páginas que se plasman en 180 párrafos y en 14 anexos¹² y lleva el título reencontrado de «Modalidades». Encontramos definidos en él los tres pilares a los que nos hemos referido. El primero de ellos dedicado a la ayuda interna, ocupa desde la página 4 hasta la 14 presentándose en él varios apartados: reducción global de la ayuda interna causante de la distorsión del comercio; MGA total consolidada; límites de la MGA por productos específicos; *de minimis*; compartimento azul; compartimento verde y algodón.▷

¹² Esta simple descripción del texto pone de manifiesto sus importantes diferencias cuantitativas con el Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay. Respecto a las cualitativas son lógicamente muy abundantes.

El segundo pilar se dedica al acceso de mercados y ocupa desde la página 15 hasta la 32 del documento. En él se encuentran como temas epígrafes destinados a presentar una fórmula estratificada relativa a reducciones arancelarias; productos sensibles; otras cuestiones (progresividad arancelaria; productos básicos; simplificación de aranceles; contingentes arancelarios); trato especial y diferenciado; países menos adelantados; acceso de mercados para el algodón y economías pequeñas y vulnerables.

El tercer pilar se refiere a la competencia de las exportaciones, ocupando tres páginas en las que se trata de disposiciones generales; compromisos en materia de subvención a la exportación consignados en las listas; créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguros; empresas comerciales del Estado; exportadoras de productos agropecuarios; ayuda alimentaria internacional y algodón.

Por último, el documento tiene una cuarta parte dedicada a vigilancia y supervisión y una quinta en la que se incluyen otras cuestiones (impuestos diferenciales a la exportación, indicaciones geográficas y prohibiciones y restricciones a la exportación). A estas partes les siguen trece anexos cuya relación se ha recogido en el Anexo II de este trabajo.

La enumeración realizada pone de manifiesto la mayor complejidad de los temas que se habían ido incorporando a los epígrafes del documento. Igualmente indica el alcance de los trabajos efectuados para incluir en un solo documento la gran cantidad de cuestiones objeto de estudio. No puedo entrar en su análisis, pero debo señalar que muchos de los párrafos del documento y de sus anexos contienen formulas alternativas que no han sido aceptadas, encontrándose todavía (en 2014) en espera de una elección entre tales fórmulas. Por ello, para hacer una valoración más allá de la simple descripción resulta necesario esperar a conocer cuál será la que finalmente sea aceptada por los negociadores.

Como indica McMahon tras la publicación del texto de 2008 «*hubo un cambio en el clima polí-*

tico que afectaba al conjunto de las negociaciones especialmente por parte de Estados Unidos» si bien se tiene la impresión de que dicho país se encontraba muy influido por su reciente crisis financiera. Se conoció así un documento en el que se diseñaba una nueva política comercial para los Estados Unidos. En el mismo se señalaba que las negociaciones deberían corregir un desequilibrio.

También los comentaristas del desarrollo de las negociaciones de Doha y especialmente McMahon indican que esa situación, que cabría calificar de «parálisis activa», está equilibrada por una falta de progreso semejante en la gran mayoría de los aspectos de las negociaciones emprendidas como respuesta a la Declaración de Doha¹³. Por ello se ha hablado de diferentes opciones para hacer frente a la situación. Así para algunos las negociaciones podrían continuar en su estructura actual pero tras diez años los presagios de un resultado positivo no son buenos; para otros los miembros podrían decidir parar las negociaciones y admitir que ello tendría consecuencias negativas sobre la credibilidad de la OMC; otros pensarían en la posibilidad de rescatar en lo posible algunos acuerdos pero olvidándose del concepto de «una sola empresa» que había inspirado la Declaración de Doha.

Los meses siguientes han sido testigos de los esfuerzos realizados por la Dirección General de la OMC por conseguir un resultado. Antes del relevo en dicha Dirección General se conoció otro documento, esta vez del Presidente del Comité de Agricultura, en el que se señalaba que «*la labor relativa a modelos y datos (fundamentales para elaborar los compromisos de los países una vez que se acuerden las formulas y otras modalidades) ha sido sustancial pero resulta una lástima que no se hayan podido recoger las actividades en un texto acordado*»¹⁴. ▷

¹³ Se han preguntado cuáles deberían ser los pasos siguientes para la continuación y terminación de la Ronda. Unas posiciones pesimistas hablan de la «muerte» del proceso; otros hablan de la necesidad de liberar a la OMC del compromiso de Doha y finalmente un conjunto de pensadores vuelve a plantear la polémica entre el sistema multilateral y el crecimiento de los acuerdos bilaterales.

¹⁴ Informe del Presidente al Comité de Negociaciones Comerciales del 21 de abril de 2011.

El nuevo Director de la OMC ha dado un impulso considerable a las acciones de la Organización y en este sentido la Novena Conferencia (Bali, 2013) ha conseguido algunos resultados esperanzadores, aunque se encuentren lejos de haber solucionado las tres cuestiones fundamentales a las que nos hemos referido.

BIBLIOGRAFÍA

- [1] ANDERSON, K. (ed). (2009): *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, London: Palgrave Macmillan and Washington DC: World Bank.
- [2] BHAUMIK, T.K. (2006), *The WTO: A Discordant Orchestra*, Ed. Sage.
- [3] CAVIEDES CONDE, A. (2012): «Evolución de la regulación del comercio internacional de productos agropecuarios». Tesis doctoral Universidad de Alcalá.
- [4] JOSLING, T.; TANGERMANN, S. y WARLEY, T.K. (1996): *Agriculture in the GATT*. Macmillan Press.
- [5] McMAHON, J.A y GEBOYE, L. (2012): *Research Handbook on the WTO Agriculture Agreement*. Edward Elgar.
- [6] McMAHON, J. A. (2005): «*The Agreement on Agriculture*», en la obra de Macrory, Appleton y Plummer (eds.) *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, ed. Springer.
- [7] MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (2014): *Boletín de Información Comercial Española*, nº 3047. ▷

ANEXO I

Declaración de la Conferencia de Doha en materia de agricultura

«Reconocemos la labor ya realizada en las negociaciones iniciadas a principios de 2000 en virtud del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura, incluido el gran número de propuestas de negociación presentadas en nombre de un total de 121 miembros. Recordamos el objetivo a largo plazo, mencionado en el Acuerdo, de establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales. Reconfirmamos nuestra adhesión a dicho programa. Basándonos en la labor llevada a cabo hasta la fecha y sin prejuzgar el resultado de las negociaciones nos comprometemos a celebrar negociaciones globales 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. Convenimos 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. Tomamos nota de las preocupaciones no comerciales recogidas en las propuestas de negociación presentadas por los miembros y confirmamos que en las negociaciones se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura. 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. Las negociaciones, con inclusión de las relativas a las normas y disciplinas y los textos jurídicos conexos, se concluirán como parte y en la fecha de conclusión del programa de negociación en su conjunto».

ANEXO II

Enumeración de los anexos del documento de modalidades para agricultura de diciembre de 2008

El Anexo A se refiere a límites del compartimento azul por productos específicos para Estados Unidos. El Anexo B supone las modificaciones a introducir en el Acuerdo de Agricultura. El Anexo C establece las bases para el cálculo de la ampliación de los contingentes arancelarios. El Anexo D contiene una lista relativa a la progresividad arancelaria. El Anexo E establece mecanismos aplicables en caso de subutilización de los contingentes arancelarios. El Anexo F recoge una lista ilustrativa de indicadores para la designación de productos especiales. El Anexo G establece una lista de productos tropicales y alternativos. El Anexo H contiene una lista indicativa de productos sujetos a la erosión de las preferencias. El Anexo I se refiere a economías pequeñas y vulnerables. El Anexo J, definido como un posible artículo para sustituir al actual párrafo 2 del Artículo 10 del Acuerdo sobre la Agricultura, trata de créditos a la exportación, garantías de crédito a la exportación o programas de seguro. El Anexo K se refiere a un posible nuevo Artículo 10 Bis del Acuerdo sobre Agricultura relativo a empresas comerciales del Estado exportadoras de productos agropecuarios. El Anexo L diseña un posible nuevo párrafo 4 del artículo 10 para sustituir al actual párrafo 4 del artículo 10 del Acuerdo sobre la Agricultura, es decir, a la ayuda alimentaria internacional. El Anexo M se refiere a vigilancia y supervisión y, finalmente, el Anexo N establece una metodología para la simplificación arancelaria.