

# Estados Unidos ante la próxima ronda de negociaciones comerciales en la Organización Mundial de Comercio

## La cuestión agrícola

LUIS MARÍA ESTERUELAS HERNÁNDEZ\*  
ALFONSO PINO MAESO\*\*

*Este artículo analiza en primer lugar la situación actual de la agricultura estadounidense en relación con el Acuerdo de Agricultura alcanzado en 1994 en el marco de la Ronda Uruguay. En segundo lugar se exponen las prioridades estadounidenses en esta «Ronda del Milenio» y finalmente, se detalla la coyuntura actual del sector agrario estadounidense y sus posibles repercusiones en estas negociaciones.*

*Palabras clave: relaciones comerciales internacionales, política comercial, agricultura, precios agrarios, subvenciones, negociación comercial, EE.UU., OMC.*

*Clasificación JEL: F13.*



COLABORACIONES

### 1. Introducción

Los próximos 30 de Noviembre y 12 y 2 de Diciembre de 1999 se celebrará en Seattle, Estados Unidos, la Cumbre Ministerial de la Organización Mundial de Comercio que lanzará la novena ronda de negociaciones comerciales llamada la «Ronda del Milenio».

La agricultura desempeñará una vez más un papel de primer orden en estas negociaciones debido a sus especiales características que la hacen merecedora de un tratamiento especial en casi todos los países del mundo. Aunque la agricultura estuvo presente en todas las rondas anteriores, es en la Ronda Uruguay donde se hicieron progresos considerables en la reducción de las

barreras al comercio de productos agrícolas. Existe igualmente una obligación legal para iniciar estas negociaciones en el sector agrario que emana del artículo 20 del Acuerdo de Agricultura firmado en 1994 en Marrakech en el marco de la Ronda Uruguay.

Asimismo, Estados Unidos será indudablemente uno de los líderes negociadores en esta Ronda dado su peso político, económico y comercial. En el campo específico de las negociaciones agrarias, este liderazgo se ve aún más reforzado por la dependencia creciente de la agricultura estadounidense, la más potente del mundo en los mercados exteriores. La pretensión de Estados Unidos es concluir estas negociaciones en un plazo de 3 años. Sin embargo, la experiencia de la anterior ronda de negociaciones (la Ronda Uruguay comenzó en 1986 y finalizó en 1994), apunta a un plazo de conclusión sustancialmente más largo. Es también previsible que las cuestiones que bloquearon la finalización

\* Consejero de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Embajada de España en Washington DC.

\*\* Agregado de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Embajada de España en Washington DC.

de la Ronda Uruguay por 8 años, como los subsidios internos y las restituciones, vuelvan a constituir en estas negociaciones los principales escollos a resolver.

A estas cuestiones debe añadirse la relativa a la biotecnología, que, aunque no jugó un papel importante durante la Ronda Uruguay debido a su estado incipiente, se perfila como uno de los principales motivos de controversia y desacuerdo entre Estados Unidos y la Unión Europea.

## 2. Estados Unidos y el Acuerdo de Agricultura de la OMC

### 2.1. *Compromisos de reducción del apoyo interno (doméstico)*

El Acuerdo de Agricultura de Marrakech estableció una serie de compromisos vinculantes para todos los países firmantes del mismo por los que se reducirían los apoyos internos a la agricultura y los subsidios a las exportaciones de productos agrarios concedidos por los gobiernos de estos países. Esta reducción se tenía que llevar a cabo en un período de 6 años comenzando en 1995 y finalizando en el año 2000. Los compromisos de reducción de apoyos internos a la agricultura se definieron en un 20 por 100 de los apoyos internos concedidos durante el trienio 1986-1988.

Con objeto de calcular cuantitativamente el apoyo interno al sector agrario de cada país miembro, se definió un parámetro, la Medida Global de Apoyo (MGA), que refleja las aportaciones financieras recibidas por los productores agrarios de un país determinado bien en forma de subsidios directos gubernamentales o bien a través de transferencias de los consumidores mediante precios elevados artificialmente sobre los precios de mercado como consecuencia de determinadas políticas gubernamentales. Este parámetro procede del ESP o Equivalente de Subvención a la Producción (*Producer Subsidy Equivalent*) que fue establecido por la OCDE para analizar las políticas de apoyo a la agricultura de sus países miembros.

Los compromisos de reducción arriba indicados se aplican sobre el total de la Medida Global

de Apoyo de un país dado y no sobre las Medidas Globales de Apoyo calculadas específicamente para cada producto. De esta forma, los países miembros obtienen una gran flexibilidad a la hora de cumplir con sus compromisos de reducción de la MGA.

De acuerdo con esta metodología, la MGA de Estados Unidos ascendió a 25.000 millones de dólares de manera que los apoyos internos a la agricultura estadounidense durante el período 1995-2000 no deben superar esta cifra, progresivamente reducida durante cada uno de estos años hasta llegar a una reducción del 20 por 100 en el año 2000. No obstante varios factores han facilitado a Estados Unidos cumplir con esta obligación. En primer lugar, la elección del trienio 1986-1988 como período de base para el cálculo de la MGA benefició particularmente a Estados Unidos dado que durante estos años los desembolsos estadounidenses en forma de pagos compensatorios fueron particularmente elevados.

Por otra parte, en el cálculo de la MGA del período 1986-1988 se incluyeron los pagos compensatorios que estaban en vigor en la Unión Europea y Estados Unidos. No obstante, estos pagos compensatorios se encuadraron en la denominada «caja azul» la cual está exenta de los compromisos de reducción de la MGA. El efecto combinado de esta exclusión y esta inclusión es la garantía práctica para Estados Unidos de sus compromisos de reducción de la MGA dado que estos pagos compensatorios representan un tercio de la MGA de base de Estados Unidos.

Otra serie de medidas de apoyo interno no fueron incluidas en el cálculo de la MGA y, por tanto, no están sujetas a los compromisos de reducción. Entre ellas se encuentran todas aquellas políticas generales que, aunque apoyan a la agricultura, no distorsionan el comercio agrario mundial (se encuadran en la denominada «caja verde»). Entre ellas se encuentran políticas medioambientales y de investigación y muy especialmente todos aquellos pagos a los agricultores que no están vinculados a los niveles de producción o precios.

Esta última variante es muy importante para Estados Unidos ya que en 1996, con la entrada en

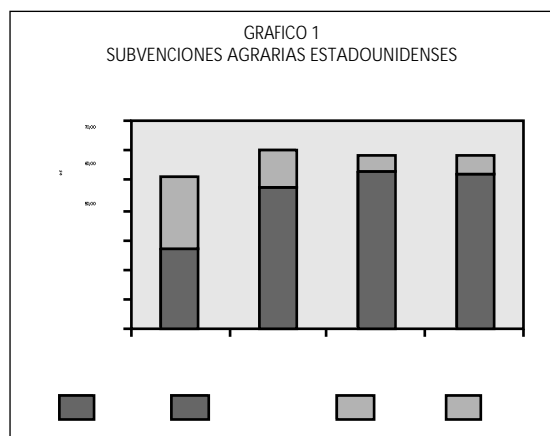


COLABORACIONES

vigor de la *FAIR Act*, se abandonaron los pagos compensatorios sustituyéndolos por los denominados *Agricultural Market Transition Payments (AMTA)* que son independientes de los niveles de precios o producción y se encuentran exentos por tanto de los compromisos de reducción.

Finalmente, se exceptúa de los compromisos de reducción de la MGA los apoyos otorgados a un producto específico, siempre y cuando no supere el 5 por 100 del valor total de la producción final agraria (es la denominada excepción de *minimis*). Las ayudas estadounidenses englobadas en esta categoría oscilan entre 1-1.500 millones de dólares anualmente.

Consecuentemente, y tal como muestra el Gráfico 1, los pagos realizados por el gobierno estadounidense a sus agricultores sujetos a reducción (MGA) se encuentran muy por debajo de los límites establecidos por el Acuerdo de Agricultura mientras que los pagos no sujetos a reducción (caja verde) han experimentado un crecimiento notable en relación al período de referencia 86-88. Este hecho se ha debido al incremento de los programas federales de ayuda alimentaria doméstica así como a la sustitución de los *deficiency payments por los AMTA*.



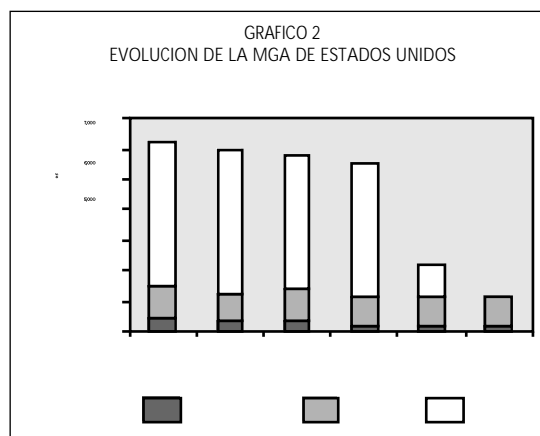
La actual política agraria estadounidense establecida por la *FAIR Act* prácticamente sólo contiene varios elementos de apoyo que son susceptibles de reducción. De entre estos elementos, destaca el programa de apoyo a las explotaciones lácteas que garantiza un precio mínimo para la leche y el programa de apoyo a la producción azucarera y de cacahuetes que facilita créditos de

comercialización en los que el propio producto es el aval, por lo que la tasa unitaria de estos créditos funciona efectivamente como un precio mínimo garantizado.

No obstante, el alcance de estos programas ha sido reducido con la puesta en vigor de la *FAIR Act*. De esta forma se prevé eliminar el precio mínimo garantizado para la leche ya que el programa de apoyo a las explotaciones lácteas finalizará a finales de 1999 y será sustituido por un sistema de réditos de comercialización que no disponen de la posibilidad de presentar la leche como aval.

Igualmente los créditos de comercialización para el azúcar van a sufrir con la *FAIR Act* una penalización de un 1 centavo/libra en el caso de que los agricultores opten por entregar el azúcar como pago del crédito. Asimismo, la *FAIR Act* prevé reducir la cantidad de cacahuetes que puede beneficiarse del programa de apoyo a los cacahuetes en un 9,5 por 100 y la tasa unitaria de apoyo en un 10 por 100.

El Gráfico 2 refleja las previsiones de gasto para estos tres programas que constituyen el núcleo de la MGA de Estados Unidos.



Por último, la MGA estadounidense tiene otros dos componentes. En primer lugar, el actual programa de créditos de comercialización para una serie de productos básicos, tales como cereales para consumo humano y pienso (con la excepción del centeno), algodón, arroz y oleaginosas, ofrece igualmente un precio mínimo garantizado ya que estos créditos



COLABORACIONES

también pueden devolverse entregando el producto en cuestión. La *FAIR Act* redujo el alcance de este programa de créditos de comercialización los cuales también están sujetos a los compromisos de reducción del Acuerdo de Agricultura.

Sin embargo, los pagos efectuados en el marco de estos programas, que se preveían de escasa cuantía en el momento de aprobación de la *FAIR Act*, han crecido exponencialmente durante 1998 y 1999 debido a la crisis de precios que azota la agricultura estadounidense. De este modo, estos pagos alcanzaron en 1998 la cifra de 3.000 millones de dólares y se espera que lleguen a 7.000 millones de dólares en 1999.

En segundo lugar, el programa *Cotton User Marketing Certificate* (más conocido como *Step-2 Program*) facilita a los exportadores estadounidenses de algodón una serie de ayudas en metálico destinadas a compensar la posible pérdida de competitividad del algodón estadounidense en los mercados europeos. La *FAIR Act* dotó este programa con 700 millones de dólares para el período 1996-2002. En diciembre de 1998 se agotó esta dotación.

Estos cinco componentes conforman la casi totalidad de la MGA estadounidense sujeto a las reducciones pactadas en el Acuerdo de Agricultura ya que la *FAIR Act* no contempla ningún programa de apoyo a las producciones ganaderas las cuales, por otra parte, con la excepción de la producción de lana, no han contado nunca con apoyos gubernamentales (la *FAIR Act* eliminó el programa de apoyo a la producción de lana y mohair).

## 2.2. Compromisos de reducción de subsidios a las exportaciones (restituciones)

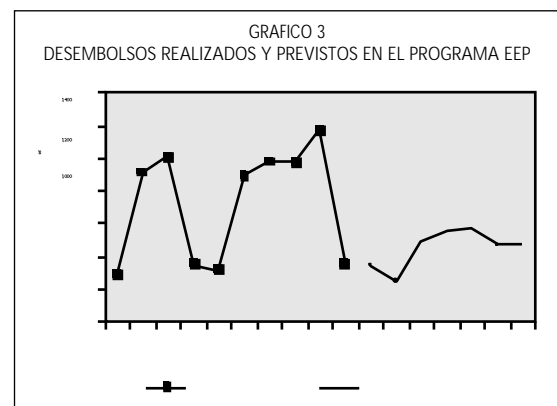
El Acuerdo de Agricultura de Marrakech también logró el acuerdo de todos los países miembros de reducir durante el período 1995-2000 sus subsidios de exportación en un 36 por 100 en lo que se refiere a los desembolsos presupuestarios y en un 21 por 100 en lo relativo a las cantidades exportadas con estos subsidios. Estos compromisos excluyeron los programas gubernamentales de créditos a la exportación aunque se incluyó en el citado

Acuerdo de Agricultura un mandato para establecer una regulación consensuada sobre estos programas.

La política de apoyo a las exportaciones de la *FAIR Act* se basa fundamentalmente en los programas de créditos a la exportación, conocidos como *General Sales Manager (GSM) 102 y 103*. Sin embargo, la *FAIR Act* ha conservado varios programas de apoyo directo a las exportaciones sujetos a los compromisos de reducción. Estos programas son el *Export Enhancement Program (EEP)* y el *Dairy Export Incentive Program (DEIP)*.

El EEP, que es el único programa sujeto a reducción según el Acuerdo de Agricultura, tiene como objetivo compensar a los exportadores estadounidenses de las pérdidas de mercados ocasionadas por la exportaciones subsidiadas de países competidores. La *FAIR Act* ha limitado los desembolsos presupuestarios para este programa en 1.600 millones de dólares durante el período 1996-2002 con la siguiente distribución: 350 en 1996, 250 en 1997, 500 en 1998, 550 en 1999, 579 en 2000, 478 en 2001 y 478 en 2002. No obstante, hasta este momento la Administración estadounidense no ha utilizado plenamente estas dotaciones presupuestarias en el convencimiento de que los subsidios directos a la exportación no contribuyen a mejorar los precios percibidos por los exportadores estadounidense sino, al contrario, fomentan una «guerra» de precios a la baja con el resto de países.

Se destaca que las cantidades autorizadas por la *FAIR Act* para el programa EEP son inferiores a los compromisos de reducción de Estados Unidos, tal como se muestra en el Gráfico 3.



COLABORACIONES

Por su parte, el DEIP proporciona a los exportadores de productos lácteos subvenciones directas que varían en función de los productos y los mercados de destino.

Otros programas de exportación tienen un carácter genérico y no están por tanto sujetos los compromisos de reducción. Entre estos programas figuran el *Market Access Program*, dotado con 90 millones de dólares anualmente durante el período 1996-2002 y cuya misión es promocionar los productos agrarios estadounidenses en el exterior, y el *Emerging Markets Program* que fomenta las exportaciones agrarias estadounidenses en los antiguos países comunistas.

Hay que subrayar que los compromisos de reducción de los subsidios de exportación, a diferencia de los compromisos de reducción del apoyo interno, deben realizarse separadamente para cada producto prohibiéndose las restituciones para aquellos productos que no recibieran las mismas antes de 1994. De esta forma Estados Unidos puede aplicar restituciones para 13 productos, las cuales, por otra parte, están sujetas las reducciones en cantidad y en valor antes mencionadas. Estos productos son principalmente los lácteos (bajo el DEIP) y trigo, cereales pienso, huevos, aceites vegetales, carnes de vacuno, de cerdo y de pollo así como vacas lecheras (estos productos se encuentran bajo el programa EEP).

El Cuadro 1 muestra los subsidios a la exportación concedidos por Estados Unidos durante el período 1995-1997.

### 2.3. Acceso a mercados

Al igual que el resto de países firmantes del Acuerdo de Agricultura, Estados Unidos realizó una oferta de acceso mínimo a su mercado doméstico que consistió básicamente en el establecimiento de una serie de contingentes arancelarios con derechos reducidos. Los productos que se encuentran en estos contingentes arancelarios son, principalmente, vacuno, lácteos, cacahuets, chocolate, aceitunas, mandarinas, azúcar, tabaco y algodón. El grado de utilización de estos contingentes arancelarios varía según el producto que se trate, pero oscila alrededor de una cifra media del 80 por 100, tal como muestra el Cuadro 2.

### 2.4. El Organismo de Solución de Diferencias

Los Acuerdos de la Ronda Uruguay instauraron un nuevo método para la resolución de conflictos comerciales que pretendía solventar las deficiencias de las que adolecía este proceso de resolución. Para ello se dotó al Organismo de Solución de Diferencias (OSD) de nuevas reglas que impidiesen, por ejemplo, que el país demandado bloquease la adopción de las recomendaciones del «pánel» for-



COLABORACIONES

CUADRO 1  
SUBSIDIOS A LA EXPORTACION CONCEDIDOS POR ESTADOS UNIDOS DURANTE EL PERIODO 1995-1997

Producto	Exportaciones subsidiadas (Media 1995-1997)		Media 1995-1997 de ayuda alimentaria (2)	Media de los límites máximos 1995-1997	
	Dólares	Tm.	Tm.	Dólares	Tm.
Trigo.....	0	186.609	1.351.865 (3)	685.162.308	19.095.051
Cereales, pienso.....	401.667	8.427	67.560 (4)	63.411.914	1.837.161
Arroz.....	0	3.300	149.824	13.038.465	225.039
Aceites vegetales.....	0	0	168.659	45.184.194	498.290
Mantequilla.....	9.644.749	8.321 (5)	0	41.933.678	38.611
Leche en polvo desnatada.....	66.465.808	76.631 (6)	1.148	113.387.911	100.222
Queso.....	2.070.396	3.268	0	4.999.002	3.669
Otros productos lácteos.....	5.084.944	4.728	4.169	11.503.491	9.971
Carne de vacuno.....	0	0	0	31.380.478	20.706
Carne de cerdo.....	0	0	0	683.451	465
Pollo.....	2.005.167	7.417 (1)	0	20.012.887	32.955
Vacas lecheras.....	0	0	0	16.336.951	12.978
Huevos (docenas).....	0	2.521.833	0	6.391.233	25.593.371

(1) Los límites máximos para cantidades se refieren al período 01/07/97-30/06/98 mientras que los límites máximos para desembolsos presupuestarios se refieren al año fiscal (01/10/97-30/09/98). Esta es la razón por la que existen desembolsos presupuestarios pero no cantidades exportadas ya que el subsidio correspondiente (bajo el programa EEP) se realizó después del 30/06/98.

(2) Todos los miembros de la OMC deben suministrar todas sus exportaciones que se realizan en forma de ayuda alimentaria.

(3) Incluye trigo, y harina de trigo (en su equivalente como trigo).

(4) Sorgo.

(5) Incluye mantequilla, aceite de mantequilla, grasa láctea (en su equivalente en mantequilla).

(6) De acuerdo con las normas de notificación, en 1997 se hizo uso de la una flexibilidad de 4.086 Tm. no utilizadas en en el año anterior.

Fuente: Notificación estadounidense a la O.M.C.

CUADRO 2  
MEDIA DE IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES BAJO CUOTAS ARANCELARIAS GATT DURANTE EL PERIODO 1995-1997 (AÑOS FISCALES)

Grupo de productos	Cuota	Importaciones	Porcentaje utilización
Bovino (Tm.).....	683.288	463.493	67,83
Lácteos (kg).....	168.508.453	126.664.690	75,17
Cacahuetes y manteca de cacahuetes (kg).....	55.830.792	53.400.216	95,65
Chocolate (kg).....	21.097.201	12.221.702	57,93
Leche infantil (kg).....	100.000	34.576	34,58
Aceitunas (kg).....	5.586.667	1.710.210	30,61
Satsumas (kg).....	26.666.667	26.666.667	100,00
Azúcar y edulcorantes (Tm.).....	1.295.929	1.254.718	96,82
Cacao en polvo edulcorado (Tm.).....	1.542	1.198	77,69
Masas y mezclas de pastelería (Tm.).....	3.599	2.911	80,90
Condimentos y especias (Tm.).....	459	113	24,60
Tabaco (Tm.).....	100.675	64.501	64,07
Algodón (Tm.).....	1.873.340	6.068	0,32

Nota: Los años fiscales transcurren del 1 de octubre hasta el 30 de septiembre.  
Fuente: Notificación de Estados Unidos a la OMC.

mado para investigar las presuntas prácticas incompatibles con la OMC de dicho país.

Desde el 01/01/95, fecha de establecimiento de las nuevas reglas de solución de diferencias en la OMC, Estados Unidos ha venido realizando un uso extensivo del OSD, sobre todo en lo que concierne a los productos agrarios. De esta manera, Estados Unidos ha obtenido un resultado favorable, tanto en las recomendaciones del «pánel» en cuestión como en el resultado de la apelación, en un total de 6 disputas comerciales. Estas son: régimen de importación de plátanos en la Unión Europea, prohibición de carne hormonada en la Unión Europea, impuestos sobre bebidas alcohólicas en Japón y Corea del Sur (1), subsidios canadienses al sector lácteo (2) y trabas fitosanitarias impuestas por Japón.

Estados Unidos ha sido igualmente demandado por varios países en este mismo período de tiempo pero solo una demanda, la planteada por varios países asiáticos en relación el régimen de importación estadounidense de gambas, ha resultado claramente desfavorable a Estados Unidos tanto en las recomendaciones del «pánel» como en las conclusiones de la apelación.

(1) La Unión Europea interpuso, al mismo tiempo que Estados Unidos, un «pánel» contra Corea del Sur por su régimen de imposición de las bebidas alcohólicas. Ambas partes señalaron los mismos artículos del GATT que habían sido violados por Corea del Sur, excepto el artículo III.2 que fue esgrimido sólo por Estados Unidos. El resultado de estos dos «páneles» fue favorable tanto a Estados Unidos como a la Unión Europea, pero el resultado de la apelación, condenando nuevamente el régimen impositivo coreano en las bebidas alcohólicas, sólo se ha emitido por el «pánel» presentado por la Unión Europea.

(2) Pendiente del resultado de la apelación de Canadá.

En este momento, varios «páneles» se encuentran en el proceso de dirimir varias demandas que cuestionan la legalidad de diversas reglamentaciones estadounidenses sobre la importación de productos agrarios. Entre ellas cabe destacar las demandas planteadas por la Unión Europea en relación a las restricciones de importación estadounidenses aplicables al gluten de trigo, las garantías que exigió Estados Unidos para la importación de productos comunitarios con motivo de las represalias por la «guerra de las hormonas» y la demanda planteada por Canadá en relación al régimen de importación estadounidense para animales vivos.

Igualmente hay que señalar que la Unión Europea y Japón han solicitado, y obtenido, la formación de un «pánel» que investigue la compatibilidad de la Ley Anti-Dumping estadounidense con las normas de la OMC. Asimismo se ha formado un «pánel» similar, a instancias de la Unión Europea, relativo a la Sección 301 (3) de la Ley de Comercio estadounidense.

En conclusión, la resolución final de estos «páneles» pendientes puede alterar significativamente la percepción favorable de Estados Unidos sobre el funcionamiento del OSD dado que, hasta este momento el OSD se ha comportado como un instrumento extremadamente útil para hacer prevalecer las tesis estadounidenses en los distintos conflictos comerciales.

Sin embargo, una eventual condena, como consecuencia de las recomendaciones de los

(3) La Sección 301 de la Ley de Comercio permite a Estados Unidos imponer unilateralmente sanciones comerciales.



#### COLABORACIONES

«páneos» arriba mencionados, de la Ley Anti-Dumping estadounidense y de la Sección 301 de la Ley de Comercio podría modificar la valoración positiva que Estados Unidos hace sobre el funcionamiento de la OSD.

En efecto, resulta improbable que Estados Unidos, y muy especialmente el Congreso, accediera hipotéticamente a modificar estas leyes ya que se plantearía un conflicto interno que enfrentaría la facultad legislativa del Congreso, que aprobó estas leyes, con las obligaciones internacionales estadounidenses. Este conflicto se resolvería muy probablemente a favor del Congreso, esto es, se mantendrían estas leyes en detrimento de las obligaciones de Estados Unidos con la OMC.

### 3. Principales prioridades de los Estados Unidos ante la Ronda del Milenio

Estados Unidos ha venido perfilando durante los últimos meses sus principales prioridades en las próximas negociaciones agrícolas de la OMC. El objetivo principal de Estados Unidos va a ser una mayor liberalización del comercio agrario mundial mediante un desmantelamiento progresivo de los sistemas de apoyo a la agricultura en los principales países desarrollados, en particular la Unión Europea. Igualmente se destaca la pretensión estadounidense de que estas negociaciones tenga una duración máxima de 2-3 años concluyendo, a ser posible, en el año 2003. Estados Unidos propone esta fecha límite para la finalización de las negociaciones por razones internas, la *FAIR Act* expira en el año 2002, y por razones externas, ya que la cláusula de paz de los Acuerdos de la Ronda Uruguay expira a finales del año 2003.

Cuatro son las áreas de preocupación de Estados Unidos en este sentido que se describen a continuación.

#### 3.1. Eliminación o reducción de los subsidios a la exportación (restituciones)

Estados Unidos aboga por la eliminación o reducción substancial de estos subsidios por juzgarlos perniciosos para el libre comercio de productos agrarios. La posición de Estados

Unidos se ve reforzada por su recurso sistemático a los créditos a la exportación, programas GSM 102 y 103, como base de su política de apoyo a las exportaciones relegando a un segundo término los subsidios directos, que se ciñen prácticamente a los programas EEP y DEIP.

Estados Unidos se aliará en esta cuestión muy probablemente con los países netamente exportadores de productos agrarios, conocidos como «Grupo Cairns», los cuales pretenden simplemente la eliminación de estas ayudas. Por otra parte, Estados Unidos ha acordado con China la renuncia de ésta última a este tipo de subsidios como condición previa para su ingreso en la OMC.

Es de esperar que la Unión Europea, que otorga a nivel mundial el 85 por 100 de los subsidios de este tipo, se enfrente a Estados Unidos y al Grupo Cairns en esta cuestión reclamando concesiones estadounidenses en sus programas de créditos a la exportación. Finalmente, Estados Unidos pretende la eliminación de los impuestos a la exportación debido a la distorsión en el comercio mundial causada por los mismos.

#### 3.2. Reducción de las medidas de apoyo doméstico

Otros de los objetivos que Estados Unidos perseguirá en esta ronda será una nueva reducción del apoyo interno a la agricultura prestado por los distintos países miembros, en especial la Unión Europea.

Como ya se ha indicado anteriormente, Estados Unidos ha eliminado gran parte de sus programas de apoyo interno que estaban sujetos a los compromisos de reducción por sus efectos negativos en el comercio mundial. Esta eliminación se ha logrado principalmente mediante la transformación de los antiguos pagos compensatorios concedidos a una serie de productos básicos en pagos no vinculados a los niveles de producción o precios que fueron introducidos por la *FAIR Act* en 1996.

Partiendo de esta posición ventajosa, Estados Unidos pretende suprimir la denominada «caja azul» que exime de los compromisos de reduc-



COLABORACIONES

ción a los pagos compensatorios siempre y cuando estos se efectúen en función de una superficie limitada.

No obstante, Estados Unidos se propone al mismo tiempo conservar las ayudas domésticas encuadradas en la «caja verde» que forman el eje de su actual política agraria. En este asunto, la postura de Estados Unidos se encuentra enfrentada con la del grupo Cairns que aboga por una reclasificación de las ayudas agrarias (verdes, azules, MGA, de minimis) así como por una limitación específica de las ayudas de la caja verde.

### 3.3. *Medidas de acceso a mercados*

Estados Unidos propugna una mayor liberalización de los mercados de productos agrarios proponiendo para ello profundizar en las medidas adoptadas con ocasión de la Ronda Uruguay que transformaron en aranceles todas las prohibiciones o restricciones a la importación que existían en muchos países.

Concretamente, Estados Unidos persigue una rebaja adicional de los aranceles actualmente en vigor en muchos países así como unas reglas de juego que aseguren una gestión de los contingentes arancelarios transparente y no discriminatoria. En este último sentido, Estados Unidos tiene como objetivo a largo plazo la supresión de los contingentes arancelarios planteándose a corto plazo un aumento sustancial de los mismos. Para apoyar esta postura, Estados Unidos esgrime continuamente la escasa magnitud de sus aranceles agrarios, como media un 5 por 100, que contrasta abiertamente con la media mundial que se aproxima al 50 por 100.

### 3.4. *Supresión de las empresas estatales de comercio*

Este es también uno de los principales objetivos de Estados Unidos, que acusa a estas empresas de distorsionar el libre comercio de productos agrarios mediante sus prácticas monopolísticas. Los efectos perniciosos de estas empresas estatales consisten principalmente en la influencia ilegítima que estas empresas ejercen en el mercado a través del

monopolio de los productos importados o exportados en un país determinado.

Este poder monopolístico permite fijar precios distintos de los precios de los mercados mundiales así como mantener determinadas producciones económicamente inviables bien como consecuencia de la existencia de empresas estatales importadoras, que pueden impedir la importación de determinados productos, o bien a través de empresas comerciales exportadoras las cuales pueden asegurar la supervivencia de determinadas explotaciones mediante los procesos de compensación que tienen lugar en el marco de los mecanismos de comercialización conjunta (4).

Estados Unidos aboga por la eliminación tanto de las empresas comerciales de exportación, presentes en Australia, Nueva Zelanda y Canadá, como de las empresas comerciales de importación presentes en Japón y Corea. Hay que subrayar que Rusia y China, países en trámite de ingresar en la OMC, poseen igualmente empresas comerciales estatales aunque este último país se ha comprometido a reformar sus empresas estatales como paso previo a su ingreso en la OMC.

La Unión Europea coincide con Estados Unidos en la necesidad de dismantelar este tipo de empresas lo cual la enfrenta directamente con tres de los principales países del Grupo Cairns (Australia, Nueva Zelanda y Canadá) y con dos de sus posibles aliados en la defensa de «multifuncionalidad» (5) de la agricultura como factor a tener en cuenta en estas negociaciones (Japón y Corea).

### 3.5. *Mejora del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*

El desarrollo de la biotecnología en Estados Unidos, especialmente en el campo de los pro-

(4) Las empresas comerciales estatales de comercio suelen comercializar la producción de un determinado país o región de forma conjunta abonando a los productores un precio único. De esta forma, las explotaciones más eficientes, que podrían obtener mejores precios, realizan de hecho una transferencia a las explotaciones menos eficientes, que obtienen un precio superior al que podrían conseguir individualmente, garantizándose de este modo su supervivencia.

(5) Este concepto trata de tener en cuenta todas las funciones que la actividad agraria desarrolla, no sólo la productiva sino también medioambiental, conservación del paisaje, desarrollo rural, etcétera. Esta diversidad de funciones debe ser considerada en el curso de estas negociaciones.



COLABORACIONES



ductos transgénicos, ha sido espectacular en los últimos años. Este crecimiento se ha visto alentado por una decidida actuación de la administración y del sector privado tendente a fomentar las actividades de investigación en este campo que no ha tenido parangón en el resto de países desarrollados. Igualmente, la aceptación, en líneas generales, de los productos transgénicos por parte de los consumidores estadounidenses ha contribuido al auge de este tipo de tecnología. Sin embargo, los productos transgénicos ha levantado serias resistencias en los consumidores de otros países desarrollados, especialmente europeos, debido a las dudas sobre los posibles efectos negativos de estos productos en la salud humana y el medio ambiente.

Este rechazo por parte de los consumidores ha sido parcialmente responsable del largo y complicado proceso de aprobación de las variedades transgénicas en la Unión Europea. Este proceso de aprobación pone en peligro las exportaciones de productos agrarios de Estados Unidos a la Unión Europea ya que una parte considerable de las mismas procede de variedades transgénicas. Por tanto, para Estados Unidos va a ser una prioridad en estas negociaciones reformar el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias con objeto de facilitar y agilizar la aprobación y comercialización de variedades transgénicas.

En esta cuestión, los países del Grupo Cairns muestran una posición similar a la de Estados Unidos aunque se vislumbra un cambio de actitud en los países más desarrollados de este grupo (Australia, Nueva Zelanda y Canadá) que se debe a un creciente rechazo de los consumidores de estos países hacia los productos transgénicos.

### **3.6. Mejora del funcionamiento del Órgano de Solución de Diferencias (OSD)**

Estados Unidos ha utilizado frecuentemente desde 1995 el OSD para solventar las dificultades que han experimentado sus exportaciones de productos agrarios en algunos mercados. De este modo, Estados Unidos ha interpuesto, y ganado, una serie de «páneos» contra diversos países miembros de la OMC por entender que sus prácti-

cas comerciales impedían ilegítimamente el acceso de sus productos a estos mercados. Cabe destacar a este respecto los «páneos» que Estados Unidos ha ganado en relación a los regímenes de importación comunitarios de plátanos y hormonas y la política canadiense de subvenciones de productos lácteos.

No obstante, a pesar de haber ganado estos «páneos», Estados Unidos se muestra insatisfecho con la puesta en práctica de las recomendaciones de los «páneos» por parte de los países cuyas prácticas comerciales han sido declaradas incompatibles. Igualmente Estados Unidos juzga excesivos los plazos que el OSD dispone para emitir las recomendaciones de los «páneos» así como los subterfugios que se ofrecen a los países que han sido condenados para evitar el cumplimiento de estas recomendaciones.

Por todo ello, Estados Unidos perseguirá en estas negociaciones una redefinición de las reglas de juego del OSD que asegure una resolución de conflictos comerciales rápida y eficaz.

## **4. Condicionantes de la posición negociadora de Estados Unidos**

La posición negociadora de Estados Unidos va a verse condicionada por una serie de factores, de carácter principalmente interno, los cuales, por otra parte, tendrán importantes repercusiones sobre el resultado final de las negociaciones.

Uno de los principales factores será sin duda *la consecución por parte de la Administración del denominado «Fast Track»*. Este es el término coloquial utilizado para referirse a la resolución que adopta el Congreso estadounidense por la que se compromete a no realizar enmiendas parciales en los acuerdos comerciales que negocie la Administración limitándose exclusivamente a rechazar o aprobar dichos acuerdos en su totalidad. El «Fast Track» proporciona a la Administración estadounidense flexibilidad y credibilidad a la hora de negociar acuerdos comerciales ya que asegura la no interferencia del Congreso en el curso de las negociaciones comerciales garantizando al resto de participantes en estas negociaciones la ausencia de variaciones sustanciales en la posición estadounidense.



COLABORACIONES

La Administración estadounidense ha disfrutado del «*Fast Track*» desde principios de los años 70 hasta 1994, fecha en la que Estados Unidos ratificó el NAFTA y los Acuerdos de la Ronda Uruguay. Desde entonces, la Administración ha intentado obtener del Congreso una renovación del «*Fast Track*» sin éxito alguno dada la oposición de congresistas de ambos partidos que, presionados por los sindicatos y los grupos ecologistas, desconfían de la capacidad y voluntad de la Administración estadounidense a la hora de defender los intereses laborales y ecologistas en estas negociaciones.

La última vez que se sometió a voto en el Congreso el «*Fast Track*» fue en septiembre de 1998 siendo el resultado del mismo adverso para la Administración Clinton que solicitó específicamente esta votación. Es improbable que la Administración Clinton vuelva a proponer esta votación en lo que resta de su mandato ya que, por una parte, la composición actual del Congreso no da garantías de un resultado positivo para esta votación y, por otra, el apoyo de los grupos ecologistas y sindicatos, opuestos al «*Fast Track*» va a resultar fundamental al Vicepresidente Gore para obtener la Presidencia en las elecciones del año 2000. Así pues, es de esperar que hasta el año 2001, con un nuevo Presidente en la Casa Blanca, no se produzca un nuevo intento de someter a votación el «*Fast Track*» en el Congreso.

Las consecuencias de este hecho son cruciales para la posición negociadora de Estados Unidos en la Ronda del Milenio. En efecto, estas negociaciones comenzarán en noviembre de 1999 pero, probablemente, hasta mediados del 2001 los negociadores estadounidenses no dispondrán del «*Fast Track*» lo cual significará una disminución de su capacidad negociadora. Este hecho es más grave aún si se tiene en cuenta que, tal como se ha expuesto anteriormente, Estados Unidos pretende que estas negociaciones tengan una duración de 3-4 años.

El segundo factor que condiciona la posición negociadora estadounidense es *la situación y perspectivas del propio sector agrario estadounidense*. En efecto, desde mediados de 1998 el sector agrario estadounidense sufre una severa recesión caracterizada por una crisis de precios agrarios sin precedentes en la década de los años 90 que ha sido causada a su vez por una superpro-

ducción mundial y estadounidense de productos agrarios y un brusco descenso en las exportaciones agrarias estadounidenses debido a la crisis financiera por la que atraviesan los países asiáticos, principales clientes de estas exportaciones.

Dos han sido las consecuencias de esta crisis agraria que tienen repercusiones en las negociaciones comerciales de la Ronda del Milenio. La primera de ellas fue *la adopción por parte de la Administración estadounidense de medidas extraordinarias de ayuda al sector agrario* que fueron cifradas en 6.000 millones de dólares.

De la misma forma, se encuentra en fase debate un nuevo paquete de medidas similares por un importe que oscila entre 7-10.000 millones de dólares. Muy probablemente este nuevo paquete de ayudas será aprobado en octubre de este año una vez que se logre un acuerdo en el Congreso sobre la naturaleza y alcance de estas medidas. Estas ayudas especiales socavan la posición negociadora estadounidense ya que cuestionan la política agraria estadounidense, en vigor desde 1996 mediante la *FAIR Act*, de reducción de las ayudas gubernamentales a la agricultura que se perfilaba como una de las principales bazas negociadoras de Estados Unidos.

Igualmente Estados Unidos debe afrontar la cuestión de cómo clasificar estas ayudas; o bien incluirlas en la «caja verde» (exenta de reducción) o bien como MGA (que sí estarían sujetas a los compromisos de reducción). En el caso de que se clasifiquen como MGA, Estados Unidos corre el riesgo de superar su MGA máxima para el año 1999 puesto que a estas ayudas extraordinarias habría que añadir los pagos efectuados en el marco del programa de créditos de comercialización (que pueden alcanzar los 7.000 millones de dólares) y los pagos realizados a productores lácteos, azucareros y de cacahuets.

La segunda de las consecuencias arriba aludidas es *la reacción de las organizaciones profesionales agrarias ante esta crisis*. Una parte minoritaria de estas organizaciones ha tomado una postura proteccionista que persigue reservar el mercado estadounidense para los productores estadounidenses oponiéndose por tanto a cualquier acuerdo comercial, tal como el que prevé la Ronda del Milenio, que suponga una apertura de dicho mercado doméstico estadounidense.



COLABORACIONES

Sin embargo, la mayoría de las organizaciones profesionales, conscientes cada vez más de la dependencia que tiene el sector agrario estadounidense de los mercados exteriores, son partidarias de una política comercial agresiva que abra mercados para las exportaciones estadounidenses. Con este propósito, estas organizaciones apoyarán decididamente que la Administración estadounidense adopte una posición de liderazgo en la Ronda del Milenio. La tendencia final que se imponga influirá decisivamente en la postura negociadora de Estados Unidos.

En tercer lugar, el *ingreso inminente de nuevos miembros en la OMC* supondrá un cambio de escenario en relación a las negociaciones de la Ronda Uruguay que influirá sin duda en el planteamiento negociador de Estados Unidos. El ingreso de algunos de estos países candidatos, tales como Rusia y muy especialmente China, representará un cambio significativo en el seno de la OMC debido al potencial de crecimiento del comercio de estos países. Estados Unidos, consciente de este hecho, ya ha iniciado negociaciones con los principales países candidatos. Estas negociaciones tienen como objetivo definir las concesiones que estos países deben efectuar para lograr el apoyo de Estados Unidos en su petición de ingreso en la OMC.

En el caso de China, Estados Unidos alcanzó un preacuerdo en abril de este año que supuso una gran número de concesiones por parte de China entre las que cabe destacar una reducción significativa de los aranceles aplicados a productos en los que Estados Unidos vislumbra un potencial de crecimiento en sus exportaciones a China, la aceptación por parte de China de los criterios sanitarios y fitosanitarios establecidos por Estados Unidos, la renuncia a conceder restituciones y el compromiso de reformar sus empresas estatales de comercio.

Estas concesiones tendrán una gran importancia en las próximas negociaciones puesto que han satisfecho las demandas estadounidenses en ciertos aspectos claves de las próximas negociaciones de la Ronda del Milenio. De esta forma la renuncia china a conceder restituciones a la exportación reforzará la presión que Estados Unidos efectuará sobre la Unión Europea para reducir este tipo de subsidios y, del mismo modo, el compromiso

chino de reformar sus empresas comerciales estatales prestará un gran apoyo a las tesis estadounidenses contrarias a este tipo de empresas.

Sin embargo hay que destacar que las negociaciones entre China y Estados Unidos se encuentran en un momento de «*impasse*» a raíz de los conflictos políticos que han afectado las relaciones entre estos dos países. Entre estos conflictos cabe destacar el bombardeo de la embajada china en Belgrado, el descubrimiento de las prácticas de espionaje chinas sobre secretos nucleares estadounidenses y la violación de derechos humanos en China.

Estos conflictos han cuestionado seriamente la imagen de China ante la opinión pública estadounidense y, por ende, la del Congreso estadounidense. Este hecho condicionará, sin duda, la postura de Estados Unidos ante la entrada de China en la OMC ya que, en última instancia, el Congreso debe ratificar cualquier acuerdo al que llegue la Administración estadounidense.

La Administración estadounidense se ha mantenido firmemente partidaria del ingreso de China en la OMC, a pesar de los conflictos mencionados. Como gesto de buena voluntad, la Administración estadounidense decidió en junio de este año renovar a China la cláusula de Nación Más Favorecida (ahora denominada «*Normal Trade Relations*»). Esta renovación debe aún ser confirmada por el Congreso.

Finalmente, *las disponibilidades presupuestarias de Estados Unidos* condicionarán la política agraria estadounidense, y, por ende, su postura negociadora en la próxima ronda de negociaciones. En el momento actual, las previsiones presupuestarias estadounidenses pronostican superávits para los próximos cinco años. Este hecho amplía considerablemente el margen de maniobra de Estados Unidos en la próxima ronda de negociaciones dado que, virtualmente, desaparecen algunas de las restricciones presupuestarias que condicionaban el diseño de la política agraria estadounidense. De este modo, Estados Unidos dispone de una mayor flexibilidad a la hora de responder a los subsidios agrarios otorgados por muchos países desarrollados que, en el caso de la Unión Europea, se encuentran muy limitados por las restricciones presupuestarias vigentes.



COLABORACIONES