

# Temas varios del Pacífico

## Nueva Zelanda y las negociaciones agrícolas dentro de la OMC

DOI: 10.32870/mycp.v4i14.150

José Jaime López Jiménez\*

Uno de los aspectos más debatidos del comercio internacional y que mayor atención han recibido por parte de Nueva Zelanda, son las negociaciones agrícolas que se llevan a cabo al interior de la Organización Mundial de Comercio (OMC). De hecho, durante la última década, Nueva Zelanda ha sido uno de los países más activos en dichas negociaciones y, como miembro del Grupo Cairns,<sup>1</sup> ha sido uno de los principales promotores de la liberalización de la agricultura a nivel mundial.

Pero, ¿A que se debe el marcado interés de Nueva Zelanda por las negociaciones agrícolas, más aún tratándose de una economía desarrollada? Existen dos razones fundamentales que explican esta situación: en primer lugar, para este pequeño pero muy dinámico país, resulta de particular importancia todo aquello que pueda incidir en el desarrollo del comercio internacional, especialmente en el de productos agropecuarios, debido al elevado grado de apertura de su economía alcanzado después de las reformas económicas implementadas a partir de 1984, lo cual le ha permitido convertirse en una de las economías de mayor orientación al exterior a nivel mundial.<sup>2</sup>

En segundo lugar, si bien el sector agropecuario aporta sólo 9 por ciento del PIB total nacional, juega un papel fundamental en el comercio exterior de Nueva Zelanda. En 1999,

sus exportaciones totales ascendieron a poco menos de 13 mil millones de dólares, donde las exportaciones agropecuarias participaron con 64 por ciento, incluyendo productos agrícolas, pecuarios y forestales.<sup>3</sup>

El presente trabajo tiene por objeto explicar, en términos generales, el curso que han tomado las negociaciones agrícolas dentro de la OMC a partir del Acuerdo sobre la Agricultura alcanzado dentro de la Ronda Uruguay del GATT, cuáles son los principales obstáculos que impiden avanzar en la liberalización del comercio agrícola y cuáles son los potenciales beneficios de tales negociaciones para la agricultura de Nueva Zelanda.

### Las negociaciones y el proteccionismo agrícolas

Durante la década de los noventa, de manera particular a través de la Ronda Uruguay, Nueva Zelanda fue uno de los principales promotores para que el comercio de productos agropecuarios pasara de un esquema dominado por barreras comerciales y medidas proteccionistas unilaterales, hacia un sistema más equitativo y orientado hacia el mercado. Esto es, un sistema basado en reglas comerciales internacionalmente acordadas en relación al acceso a los mercados, los apoyos a la producción interna y los subsidios a las exportaciones.

En 1994, después de amplias y prolongadas negociaciones, finalmente se pudo

\* Investigador del Departamento de Estudios del Pacífico de la Universidad de Guadalajara.

llegar al Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, el cual incluye compromisos específicos para todos los países miembros de la ahora OMC, a fin de eliminar las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales. Pero lo más importante es que este acuerdo representa un significativo cambio en la forma en que la agricultura había sido tradicionalmente tratada en el sistema comercial internacional y, por otro lado, se ha convertido en el punto de referencia para el diseño de las políticas agrícolas en muchos países.<sup>4</sup>

Como resultado del Acuerdo sobre la Agricultura, se han logrado significativos avances en cuanto a la reglamentación del comercio agrícola, el cual se pretende que se rija de manera mucho más firme por un sistema comercial multilateral. Específicamente, el acuerdo permitió establecer una estructura de reglas más claras para el comercio de productos agrícolas y, por primera vez, los países miembros se comprometieron a reducir los subsidios a las exportaciones agrícolas y los apoyos internos que distorsionan el comercio, mientras que simultáneamente procuran mejorar las condiciones para el acceso de otros países a sus mercados agrícolas.<sup>5</sup>

Estos logros de la Ronda Uruguay se han traducido en importantes beneficios para la gran mayoría de los países exportadores de productos agropecuarios; sin embargo, aún persisten diversos problemas derivados de esquemas proteccionistas que impiden un comercio más abierto en este y en otros sectores económicos. Los mercados agrícolas de ciertos países permanecen aún seriamente restringidos para los productos del extranjero, debido a que en ellos se aplican tarifas de 100 por ciento o más sobre diversos productos agrícolas importados,

---

---

**a pesar de las nuevas  
disposiciones  
comerciales  
adoptadas con la  
conclusión de la  
Ronda Uruguay, el  
comercio agrícola  
continúa siendo uno  
de los sectores más  
altamente protegidos  
a nivel internacional**

---

---

como es el caso de Japón. De igual forma, otros países mantienen altos niveles de subsidios tanto para sus productores como en sus exportaciones de productos agrícolas, como sucede con algunos países de Asia Pacífico y de la Unión Europea.<sup>6</sup>

Para Nueva Zelanda, el acuerdo sobre la agricultura ha representado mayores oportunidades comerciales y de acceso a otros mercados para sus productos agrícolas, al mismo tiempo que se ha

visto beneficiado con el mecanismo de disputas comerciales de la OMC cuando se han presentado controversias comerciales con algún otro país, como sucedió recientemente en el caso de la carne de ovino con los Estados Unidos.

Esto significa que, a pesar de las nuevas disposiciones comerciales adoptadas con la conclusión de la Ronda Uruguay, el comercio agrícola continúa siendo uno de los sectores más altamente protegidos a nivel internacional. Por lo que los exportadores de Nueva Zelanda siguen enfrentando significativos obstáculos que afectan a sus productos, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- a) Barreras de acceso a los mercados. Las altas tarifas que aplican algunos países implica que los productos lácteos de Nueva Zelanda enfrenten una tarifa promedio de 200 por ciento en cantidades por encima de la cuota de importaciones que han establecido.
- b) Distorsiones y precios más bajos en los mercados mundiales provocados por los subsidios a las exportaciones agropecuarias. En este sentido, la Unión Europea gastó casi 2,000 millones de dólares en subsidios a sus exportaciones de carne de bovino en 1999.
- c) Distorsiones provocadas por subsidios a la producción nacional, los cuales sobre-

estimulan la producción y deprimen los precios internos. Los apoyos a la agricultura en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en forma de transferencias a la producción agropecuaria, promediaron alrededor de 340 mil millones de dólares por año durante el periodo 1998-2000.<sup>7</sup>

Para el año 2000, tan sólo en el caso del Subsidio Equivalente al Productor (PSE, por sus siglas en inglés)<sup>8</sup> otorgado a los productores de los países de la OCDE, estos representaron en promedio 38 por ciento del valor total de la producción agropecuaria, lo que da una idea de las fuertes distorsiones en los precios ocasionadas por las políticas proteccionistas que aún persisten.

Por lo tanto, se puede decir que el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay fue tan sólo el primer paso en el proceso de liberalización de la agricultura a nivel mundial. El artículo 20 del Acuerdo comprometió a todos los miembros de la OMC a iniciar las negociaciones en el año 2000, así como a continuar con el proceso de reforma de sus políticas agrícolas. Tales negociaciones parecen estar bien encaminadas, aunque aún están en sus primeras etapas.

La primera fase de las negociaciones comenzó dentro del Comité sobre la Agricultura de la OMC en marzo de 2000 y concluyó en marzo de 2001, con una evaluación de los logros alcanzados en los rubros de acceso a mercados, apoyos a la producción y subsidios a las exportaciones. Con respecto al acceso a los mercados, no obstante los importantes acuerdos para eliminar las barreras comerciales no arancelarias y convertirlas en aranceles, se encontró que los niveles arancelarios en promedio para los productos agrícolas son aún altos, menos transparentes y más complejos.

En cuanto a los apoyos a la producción, si bien en términos relativos muestran una tendencia descendente, en términos absolutos han experimentado un crecimiento significativo y siguen altamente concentrados en pocos países. Por lo que toca a los subsidios a las exportaciones, los límites establecidos con el acuerdo sobre la agricultura han permitido una sensible reducción en los mismos.<sup>9</sup>

Por otra parte, los miembros de la OMC presentaron diversas propuestas que fijaban sus posturas para continuar con las negociaciones. En total, 125 países (aproximadamente 90 por ciento del total de los miembros de la OMC) presentaron 45 propuestas y 3 documentos

Cuadro 1  
Equivalente del Subsidio al Productor (PSE) en países de la OCDE

País	1986-1988		1998-2000		1998		1999		2000	
	mdd*	%	mdd*	%	mdd*	%	mdd*	%	mdd*	%
Australia	1,644	9	1,625	6	1,784	7	1,636	5	1,454	6
Canadá	7,122	33	5,039	18	4,773	17	4,790	17	5,555	19
Corea del Sur	14,302	71	20,847	66	15,884	57	22,405	69	24,250	73
Estados Unidos	68,235	25	93,319	23	91,163	23	96,499	25	92,296	22
Japón	62,023	67	69,831	63	66,544	62	69,681	64	73,269	64
México	1,392	-1	6,175	16	5,548	14	5,460	15	7,516	18
Noruega	2,980	66	2,646	66	2,833	67	2,691	67	2,413	66
Nueva Zelanda	553	11	153	1	161	1	173	1	126	1
Suiza	6,152	73	5,533	71	6,077	70	5,578	72	4,946	71
Unión Europea	111,079	44	119,188	40	124,549	39	129,518	43	103,497	38
<b>OCDE</b>	<b>298,480</b>	<b>39</b>	<b>340,544</b>	<b>35</b>	<b>339,065</b>	<b>34</b>	<b>355,927</b>	<b>37</b>	<b>326,640</b>	<b>34</b>

mdd\* = millones de dólares americanos.

Fuente: OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, France, 2001

técnicos. En marzo de 2001, entre otras cosas, se agregó un horario y procedimientos para la segunda etapa de las negociaciones, la cual se pretende concluir en marzo de 2002. Para esta segunda fase se discutirán los aranceles y subsidios a las exportaciones en forma mucho más específica y detallada que en la primera.<sup>10</sup>

## Algunos de los obstáculos en las negociaciones agrícolas

Si bien el principal objetivo de Nueva Zelanda en las negociaciones es asegurar posteriores reducciones sustanciales en los aranceles y los apoyos internos, y la eliminación de los subsidios a las exportaciones, existen otros aspectos y problemas que han aflorado recientemente. Algunos países, incluyendo Nueva Zelanda, sostienen que una cuestión fundamental de las nuevas negociaciones es que el comercio agrícola se rija bajo las mismas reglas y disposiciones que se aplican al comercio de otros bienes, pero existen países como Estados Unidos, Japón y Corea del Sur que se oponen a esta idea.

El principal problema radica en que estos países conciben a sus sistemas agrícolas como únicos y, según ellos, cumplen otras funciones indirectas que requieren reglas comerciales especiales que les permitan permanecer protegidos y subsidiados. Entre esas funciones indirectas se mencionan el desarrollo rural y el sostenimiento de la biodiversidad, las cuales frecuentemente son consideradas como “intereses no-comerciales” o de “multifuncionalidad”. Nueva Zelanda, junto con otros países del Grupo Cairns, ha manifestado que no niega la importancia de esos objetivos, pero que el método utilizado para alcanzarlos no debería perjudicar a otros países, más aún cuando las naciones desarrolladas poseen los medios suficientes para proporcionar apoyo a sus productores en otras formas que no distorsionen el comercio.

Los países en desarrollo, por su parte, insisten en la necesidad de que en las negociaciones se tomen en cuenta sus múltiples carencias y limitaciones y que, en última instancia, la solución de las controversias en el

comercio agropecuario se debe con base en lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay. Gran parte de su inconformidad se debe a que muchas de las disposiciones acordadas o no se respetan o son interpretadas en favor de los países desarrollados y no han arrojado los beneficios esperados.

Los promotores de una mayor liberalización de la agricultura, entre ellos Nueva Zelanda, sostienen que esto se debe a que algunos de los más grandes productores mantienen aún altos niveles de protección e insisten en que la remoción de las barreras comerciales es primordial para un mayor crecimiento económico de los países en desarrollo, especialmente de los más atrasados.

El Grupo Cairns y otros países (incluyendo a Estados Unidos y algunos en desarrollo) han concebido a la reforma agrícola propuesta en el artículo 20, a la cual deben apegarse todos los países miembros de la OMC, de acuerdo con tres aspectos básicos: subsidios a las exportaciones, apoyos internos a la producción y acceso a los mercados. Y, que el trato especial y diferencial para los países en desarrollo podría ser más apropiado en cada área por separado. Otros sostienen que el proceso de reforma debería incluir también los intereses no-comerciales y un trato especial y diferencial para los países en desarrollo, como aspectos separados en su propio derecho.<sup>11</sup>

Ante tales circunstancias, Nueva Zelanda ha estado presionando para lanzar una nueva ronda, porque ello podría darle a las negociaciones agrícolas un estímulo real mediante acciones que permitan consolidar realmente el comercio, especialmente aquellas que tengan que ver con las tarifas y reglas sobre procedimientos aduaneros. Pero, sobre todo, porque esos aspectos son los de mayor interés para una nación exportadora como Nueva Zelanda. El problema radica en que este país desea incluir en las negociaciones agrícolas temas en relación con los productos pesqueros y forestales (los cuales son considerados por algunos países como bienes industriales), los

servicios, el fortalecimiento de reglas comerciales contra el proteccionismo y otras prácticas comerciales injustas, y una mejor integración de la OMC con otras áreas prioritarias internacionales, como el desarrollo sostenible.

### La Conferencia Ministerial de Qatar

La Conferencia Ministerial constituye el órgano de decisión más alto dentro de la OMC y se reúne cada dos años. En noviembre de este año se llevó a cabo la Cuarta Conferencia Ministerial de Qatar, bajo la premisa de lograr nuevos avances en las negociaciones agrícolas. La cuestión central de esta reunión era si los ministros serían capaces de ponerse de acuerdo para lanzar una amplia ronda de conversaciones sobre comercio internacional. Ello en virtud de que algunos países, entre ellos Nueva Zelanda, pugnaban por centrar la agenda de negociaciones exclusivamente en aspectos comerciales, es decir, en aquellos aspectos que tuvieran que ver con agricultura, industria, servicios, aranceles, subsidios, reglas comerciales generales y demás aspectos relacionados con la facilitación del comercio. Sin embargo, otros como Estados Unidos y Japón, sugerían una agenda más amplia que incluyera, además de aspectos comerciales, temas como el medio ambiente, la inversión y la competencia. Por lo tanto, la mayor preocupación era que las negociaciones agrícolas continuaran sin llegar a la Conferencia Ministerial con una agenda ampliamente consensada.

De acuerdo con el contenido de la declaración ministerial de la reunión de Qatar, parece ser que ésta no fue sino un compromiso más por continuar con el proceso de reforma y liberalización de las políticas comerciales entre los países miembros de la OMC. Aunque habría que subrayar que en la agenda también se pudieron incluir temas en relación con la marginación de los países menos desarrollados en el comercio internacional y sobre cuestiones ambientales asociadas a las políticas comerciales, como venían insistiendo principalmente los estadounidenses.

En relación con la agricultura, se refrendó el compromiso de realizar negociaciones globales encaminadas a lograr mejoras sustanciales en el acceso a los mercados, reducciones en todas las formas de subvenciones a las exportaciones y en los apoyos internos que distorsionan el comercio. Además, se acordó otorgar un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo dentro de las negociaciones agrícolas, en reconocimiento a sus necesidades en materia de seguridad alimentaria y de desarrollo rural.<sup>12</sup> Ello implicaría, que europeos y japoneses, entre otros países altamente proteccionistas, otorgaran concesiones a la agricultura y dieran un trato preferencial a los países en desarrollo, lo cual hasta este momento se resisten a aceptar.

### Conclusiones

Es posible establecer que a pesar de los permanentes esfuerzos de diversos países por alcanzar un comercio agropecuario más equitativo y orientado hacia el mercado, existen aún fuertes obstáculos, principalmente de los países más desarrollados, que impiden lograr avances reales en la liberalización del comercio internacional de productos agrícolas. Por lo pronto, Nueva Zelanda se mantiene firme en su postura por eliminar los subsidios a las exportaciones, disminuir los apoyos internos a la producción, y un mayor acceso a los mercados.

### Notas

- 1 El Grupo Cairns lo componen 18 países, desarrollados más otros en vías de desarrollo, que se han convertido en productores agrícolas altamente eficientes; incluye a Nueva Zelanda, Australia, Brasil y Tailandia, entre otros, y sus metas son la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas, mayores oportunidades de acceso a los mercados y la disminución de los apoyos internos que distorsionan el comercio.
- 2 Ver los trabajos de Lewis Evans *et al.*, "Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV (December 1996), pp. 1856-1902; OECD, *OECD Economic Surveys. New Zealand*, France, 1996.
- 3 Ver *Far Eastern Economic Review*, April 13, 2000; Ministry of Agriculture and Forestry (MAF), *New Zealand: A Land of Contrasts*, 2001; Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, Washington, D.C., mayo de 2001.

- 4 OECD, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture. An Evaluation of its Implementation in OECD Countries*, France, 2001.
- 5 Ministry of Agriculture and Forestry, *Situation and Outlook for New Zealand Agriculture and Forestry Report*, New Zealand, 2001.
- 6 Ver OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, France, 2001.
- 7 Ministry of Agriculture and Forestry, *op. cit.*, 2001.
- 8 El PSE es el monto total de los apoyos otorgados por el gobierno a través de sus políticas agrícolas, como
- 9 Ver OECD, *op. cit.*, 2001.
- 10 Ministry of Agriculture and Forestry, *op. cit.*, 2001.
- 11 *Ibid.*
- 12 OMC, "Declaración Ministerial", Doha/ Dakar, noviembre de 2001.

## Fuentes

Lewis Evans *et al.*, "Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV (December 1996).

OECD, *OECD Economic Surveys. New Zealand*, France, 1996; *Far Eastern Economic Review*, April 13, 2000.

Ministry of Agriculture and Forestry, *New Zealand: A Land of Contrasts*, <http://www.maf.govt.nz>.

Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, Washington, D.C., mayo de 2001; OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, France, 2001.

OECD, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture. An Evaluation of its Implementation in OECD Countries*, France, 2001; Ministry of Agriculture and Forestry, *Situation and Outlook for New Zealand Agriculture and Forestry Report*, New Zealand, 2001.

OMC, *Declaración Ministerial*, Doha/ Dakar, noviembre de 2001. 