

Resumen

Políticas agrícolas: economías emergentes y países en transición 2001

Atención especial a las medidas no arancelarias

Overview

Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies 2001

Special focus on non-tariff measures

Los *Resúmenes* son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE.
Todos los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OCDE Online Bookshop
(www.oecd.org).

Este *Resumen* no es una traducción oficial de la OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Resumen

1ª Parte: Medidas no arancelarias – Desafíos para las economías en desarrollo, emergentes y en transición

Debido a que las restricciones sobre la utilización de los instrumentos convencionales de protección comercial son cada vez más importantes, las medidas no arancelarias (MNA) cobran mayor atención en la elaboración de políticas y en las negociaciones comerciales. La **1ª Parte** de este informe se centra en las inquietudes que despiertan en las economías en desarrollo, emergentes y en transición (EDET) las MNA que afectan a los intercambios de productos agrícolas y alimentarios.

La multiplicación de medidas no arancelarias hace temer que se utilicen para fines proteccionistas

La utilización de restricciones no arancelarias en intercambios comerciales ha aumentado en los últimos veinte años y ha ido acelerándose desde que finalizó la ronda Uruguay en 1994. Esta evolución hace temer que el aumento de las restricciones sobre la utilización de aranceles incite a que se recurra a medidas no arancelarias en un afán de protección comercial. Si bien las MNA se adoptan por motivos legítimos – por ejemplo, proteger la salud pública mediante medidas sanitarias y fitosanitarias (SFS) – también pueden reducir las oportunidades de exportar comparado con lo que hubiese podido suceder de no adoptarlas, y desviar los intercambios en beneficio de los proveedores que lo tienen más fácil para satisfacer las obligaciones relativas a la normativa vigente.

La aplicación de las MNA a los productos agrícolas constituye una de las principales preocupaciones de las EDET

La aplicación cada vez más frecuente de las MNA a los productos agrícolas representa un motivo de preocupación para las EDET por dos razones. Primera, porque los exportadores de esos países tendrán visiblemente mayores dificultades para cumplir con las MNA que sus homólogos en los países desarrollados de la OCDE (ya sean rivales a la exportación o proveedores en competencia con las exportaciones) debido a que las instituciones, la infraestructura y la legislación necesarias piden ser modernizadas. Segunda, porque las preocupaciones de un país respecto a las MNA a menudo reflejan su nivel de desarrollo económico. Por ejemplo, los países con ingresos elevados otorgan más importancia a las normas de higiene alimentaria, y se sienten más concernidos por la

protección de los derechos de propiedad intelectual. A pesar de que tienen intereses diversos, las EDET pueden tener una posición sistemáticamente diferente de la de los países miembro de la OCDE sobre las MNA que deberían considerarse legítimas.

Los desafíos a los que las EDET se enfrentan tienen una doble dimensión económica y legal

Ante cualquier medida, las EDET deben decidir si el desafío al que se enfrentan es más bien de orden económico (conformidad) o legal (buscar compensaciones a través de la OMC). Los análisis económicos pueden arrojar luz sobre los problemas de legitimidad, puesto que en muchos casos se pueden medir los beneficios de una mayor protección y se pueden comparar las pérdidas de eficiencia inducidas por las restricciones comerciales. Sin embargo, existen pocos estudios comprensibles (es decir de comparaciones entre países y productos) sobre los impactos económicos de las MNA, y no hay demasiada jurisprudencia como para que se pueda juzgar hasta qué punto su utilización refleja unos objetivos nacionales legítimos.

La OMC ofrece un marco coherente en el que se pueden examinar los aspectos legales que preocupan a los exportadores de las EDET, pero se necesita mejorar la participación de esos países al sistema multilateral

Las EDET están a favor de que se incluyan barreras no arancelarias en el seno del sistema de la OMC basado en normas. Las instituciones y los mecanismos de la OMC han mejorado la transparencia de la utilización de MNA y han ofrecido un marco coherente en el que se pueden examinar las preocupaciones de todos los países miembro de la OMC. No obstante, habría que mejorar la participación efectiva de las EDET en la OMC y en otros elementos del proceso multilateral. La baja participación de las EDET ha originado temores en cuanto a las posibilidades que tienen estos países de poder desempeñar un papel activo en la elaboración de normas internacionales y obtener satisfacción del sistema de solución de diferencias.

Las EDET topan con numerosas dificultades para cumplir con los requisitos SFS y otras medidas técnicas

Algunas de las áreas específicas donde las EDET se han topado con dificultades para cumplir con las medidas técnicas incluyen la adaptación de los sistemas de producción y de comercialización, la inversión en laboratorios y en instalaciones de investigación, y la mejora de la comunicación entre los poderes públicos y los productores privados. Si bien los retos son ante todo económicos, también podrían llevarse a cabo reformas legislativas que permitiesen reducir los costes ligados a la conformidad, como por ejemplo el autorizar inspecciones en las fronteras en vez de realizarlas en cada fase de la cadena de comercialización.

La protección de los DPI para los productos agrícolas por parte de las EDET acarrea importantes consecuencias en sus políticas nacionales y comerciales

Las cuestiones relativas a la protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI) van más allá de su poder de restringir los intercambios comerciales. Efectivamente, la protección de los DPI es imprescindible para favorecer la investigación y el desarrollo, pero la importación de tecnologías patentadas puede traer importantes beneficios en términos de aumento en la productividad nacional y de transferencia de tecnologías. En cambio, una protección reforzada de los DPI podría reducir la adopción de nuevas tecnologías por parte de los productores y disminuir la investigación y el desarrollo derivados. El alto potencial que las nuevas tecnologías representan para el desarrollo agrícola en las EDET subraya la importancia de establecer un correcto equilibrio.

Las reformas aduaneras en las EDET facilitarían el acceso a esos mercados para los exportadores extranjeros

Los operadores deseosos de exportar hacia las EDET con procedimientos aduaneros subdesarrollados estiman que deberían verse sometidos a derechos transparentes y previsibles. Los temores expresados son especialmente visibles en el caso de exportadores de productos agrícolas ya que los derechos aplicables a tales productos son generalmente más elevados que para los otros sectores. Sin embargo, numerosas EDET tienen que hacer frente a enormes dificultades para modernizar sus procedimientos aduaneros de tal manera que puedan cumplir con los compromisos internacionales que han firmado.

La asistencia técnica es valiosa, pero tiene que ir a la par con una mejora en el acceso a los mercados de los países desarrollados de la OCDE.

La asistencia técnica puede reducir los costes generados para poder cumplir con las medidas técnicas, mejorar la participación en procesos multilaterales, y facilitar la modernización de los procedimientos aduaneros. Los países de la OCDE ya han aportado una cantidad considerable de ayuda en este ámbito, pero es imprescindible que esta ayuda se destine a objetivos concretos y sea compatible con otras políticas: no es muy lógico ayudar a países para que cumplan con las normas si no se permite ampliar el acceso al mercado en consecuencia.

Mejorar la colecta y el análisis de los datos permitiría a las autoridades públicas jerarquizar mejor sus prioridades

Debido a que los recursos son limitados, las EDET deben establecer prioridades entre la necesidad de invertir en recursos conformes y la participación en el proceso multilateral. Estas inversiones podrían obtenerse tanto de fuentes extranjeras como nacionales. Para ello, hace falta recolectar datos de manera más sistemática sobre la aplicación de las MNA, y medir mejor sus impactos en los intercambios, ya sea en los países miembro de la OCDE o no miembro. Todavía queda mucho por saber sobre cómo y cuándo las MNA impiden realizar intercambios, y sobre cómo se pueden superar las distorsiones comerciales potenciales en tal o tal caso.

2ª Parte: Observación del apoyo

En esta **2ª Parte** se analiza la evolución del apoyo a la agricultura en siete países en transición no miembro de la OCDE y se basa sobre indicadores de apoyo definidos por la OCDE.

El apoyo a siete economías en transición es menos volátil que a principios de los años 90

La “Observación del apoyo” de 2001 revela que los cambios en el apoyo concedido a la agricultura han sido relativamente moderados comparado con los primeros años de la transición. Esto significa que la integración de las economías analizadas en los mercados mundiales ha sido mayor y que el entorno macro-económico ha sido más estable.

El apoyo es claramente inferior a la media de la OCDE en seis de las siete economías en transición

Las estimaciones del apoyo a los productores (EAP) en seis de los siete países varían de un 2% (Bulgaria) a un 18% (Letonia), y el nivel general del apoyo se halla por debajo de la media de la OCDE, que se sitúa en un 34%. En algunos casos, sin embargo, el porcentaje del apoyo total respecto al PIB es superior a la media de la OCDE, lo que indica que el apoyo cuesta más al conjunto de la economía debido en parte al peso mucho más importante del sector agrícola en los países en cuestión.

No se percibe ninguna tendencia común en los cambios de las EAP

En algunos países, la recuperación de los precios mundiales ha permitido reducir el desfase entre los precios nacionales y los precios mundiales, mientras que en otros el impacto de los precios exteriores, al ser más elevados, ha sido más que contrarrestado por la situación tendida del mercado local. Estos movimientos diversos de los precios, conjugados con cambios en el apoyo presupuestario, explican la diversidad de las tendencias de las EAP en los países analizados.

Las transferencias de precios y los subsidios a los insumos constituyen el apoyo al productor

El apoyo a los precios del mercado es el principal componente de las EAP en la mayoría de los países analizados, y varía de un 67% de las EAP totales en Rumanía a un 85% en Bulgaria. Estonia y Lituania son los únicos países en donde el apoyo a los precios del mercado es relativamente menos importante. Los subsidios a los insumos, una de las maneras menos eficaces de prestar apoyo, constituyen la casi totalidad de las transferencias presupuestarias en la mayoría de los países.

3ª Parte: Avances en la política agrícola por país

La OCDE controla continuamente los avances en las políticas agrícolas en un cierto número de actores de primer plano del sector agro-alimentario, así como en las economías en transición no

miembro de la OCDE que desean adherirse a la Unión Europea. Los elementos esenciales de las políticas para ambos grupos se resumen en la **3ª Parte**.

Muchos países se enfrentan al desafío común de mejorar los ingresos y aumentar los índices de empleo en la áreas rurales

El crecimiento fuera de la OCDE ha sido fuerte en el año 2000, y los porcentajes de crecimiento del PIB para los países que cubre este informe varían de un 1,6% en Rumanía a un 8% en China. No obstante, todos estos países se ven enfrentados a disparidades en materia de ingresos y de empleo entre las poblaciones rurales y las poblaciones urbanas y entre regiones. Para remediar este mal, la mayoría de los países está adoptando estrategias y políticas de desarrollo rural con vistas a crear empleo y diversificar actividades en las regiones rurales.

Los elementos esenciales por país se resumen a continuación:

- La recuperación económica en **Brasil** en el año 2000 ha sido posible gracias a los buenos resultados a la exportación y a una reactivación de la demanda interior. Brasil depende en gran medida de sus exportaciones agrícolas y representa aproximadamente un 4% de los intercambios mundiales en este sector, a pesar de que la tendencia a la baja de los precios haya provocado una disminución en un 2,9% del valor de las exportaciones agrícolas en el año 2000. La capacidad de exportación de Brasil se ve limitada por las políticas agrícolas de otros países, principalmente de países miembro de la OCDE. Brasil, que ya produce a bajo coste ciertos productos, puede ver cómo su competitividad agrícola mejora gracias a cambios en las políticas fuera del sector agrícola, sobre todo en los ámbitos de inversión en las infraestructuras y de reformas del sector financiero.

- El aumento en un 8% del PIB de **China** ha sido el resultado del crecimiento de las exportaciones y de la demanda interior, así como del incremento de las inversiones. El ritmo de crecimiento de la producción agrícola se ha ralentizado por tercer año consecutivo, lo que ha exacerbado las desigualdades en los ingresos entre las poblaciones rurales y las poblaciones urbanas. En el año 2000, se llevaron a cabo varias reformas importantes de la política agrícola que permitieron reducir el excedente de las existencias de cereales y comenzar un proceso de mejoras de la calidad de los cereales producidos y adquiridos. Las evoluciones actuales están en línea con la ventaja comparativa de China y con la reestructuración de la producción agrícola que se espera ocurrirá cuando China se abra a la competencia internacional

- A pesar de una leve deceleración del crecimiento del PIB que bajó hasta alcanzar un 6%, India sigue siendo una de las economías que crece con mayor rapidez en Asia, pero el crecimiento en el sector agrícola sigue siendo flojo. Si bien la producción de cereales alimentarios ha bajado, los excedentes en los niveles de existencias de cereales desempeñan un papel regulador, pero provocan serios problemas debido a que los precios de los cereales tienden a la baja y que la demanda es floja. Las actuales subvenciones que India otorga a los insumos excluyen las inversiones del sector público en la agricultura. El importante margen de maniobra para mejorar la productividad de la agricultura en India requiere inversiones en la gestión de los recursos en agua, la transformación agro-alimentaria, la investigación, la extensión y la

infraestructura rural así como en la mejora de las tecnologías y en una utilización eficaz de los insumos.

- El aumento en un 7,7% del PIB de **Rusia** en el año 2000 ha reflejado un fuerte crecimiento por primera vez desde el comienzo del período de transición. El claro aumento en un 5% de la producción agrícola no ha sido suficiente como para que los niveles de producción alcancen los de 1997, antes de la crisis. Mientras que el valor de las importaciones agrícolas ha disminuido en un 16% en el año 2000, Rusia sigue siendo uno de los principales mercados de exportación del mundo, sobre todo para el azúcar bruto, la carne y los productos lácteos. La reestructuración de las explotaciones agrícolas, respaldada por toda una serie de reformas institucionales, es imprescindible si se desean crear las condiciones necesarias para que exista un desarrollo más sostenible de la agricultura en Rusia.

- El incremento en un 3,1% del PIB de **Sudáfrica** ha sido el resultado de un aumento de la confianza de las empresas y de la demanda interior. A pesar de que la contribución del sector al PIB disminuye cada vez más, sigue representando entre un 7% y un 9% de las exportaciones y desempeña un papel crucial en el equilibrio socioeconómico del país. Los retos más importantes de Sudáfrica residen en la lucha contra las disparidades de los ingresos y de las riquezas, y contra el elevado índice de desempleo.

- En los **seis países candidatos a la adhesión a la Unión Europea** analizados en la **3ª Parte**, la cuota de la agricultura en el PIB está en disminución, pero su contribución al empleo sigue siendo importante. Los principales retos que les esperan son la puesta en marcha de políticas destinadas a reestructurar las explotaciones agrícolas y modernizar las instalaciones de producción y de transformación con objeto de que los sectores agrícolas se vuelvan eficaces y competitivos. En el marco del proceso de adhesión a la Unión Europea, se están ofreciendo incentivos y un apoyo importantes, sobre todo a través de los programas SAPARD, que deberían ver la luz en todos los países en el transcurso de 2001.

Índice correspondiente a la versión original en inglés de la publicación

(no incluye anexos, ni listas de cuadros, tablas o gráficos)

Resumen

1ª Parte - MEDIDAS NO ARANCELARIAS APLICABLES A LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y ALIMENTARIOS: DESAFÍOS PARA LAS ECONOMÍAS EMERGENTES Y EN TRANSICIÓN

1. Introducción
2. Por qué las MNA representan un importante desafío comercial para las EDET
 - 2.1 Antecedentes
 - 2.2 Medir la importancia de las MNA
 - 2.3 Estimar la frecuencia de las MNA
 - 2.4 Estimar la importancia de las MNA
 - 2.5 Estimar los impactos comerciales de las MNA
3. Normativas sanitarias y fitosanitarias y otras medidas técnicas
 - 3.1 Visión general
 - 3.2 Objetivos de las medidas SFS y de las otras medidas técnicas
 - 3.3 Utilización de las medidas técnicas
 - 3.4 Diversidad de los objetivos y de los instrumentos
 - 3.5 ¿De qué manera las medidas técnicas afectan a los intercambios?
 - 3.6 Papel de los Acuerdos SFS y OTC
 - 3.7 Problemas de conformidad y de aplicación para las EDET
 - 3.8 Participación
 - 3.9 Asistencia técnica
4. Derechos de propiedad intelectual (DPI)
 - 4.1 Definiciones y formas de DPI
 - 4.2 Economía de los DPI y desafíos para las EDET
 - 4.3 Consideración de las preocupaciones de las EDET
 - 4.4 Reformas posibles del Acuerdo ADPIC
5. Reformas aduaneras
 - 5.1 Definiciones y prácticas aceptadas

5.2 Desafíos para las EDET

6. Conclusiones

2ª Parte - OBSERVACIÓN DEL APOYO A FAVOR DE LA AGRICULTURA EN LAS ECONOMÍAS EN TRANSICIÓN NO MIEMBRO EN 2000

Evoluciones del apoyo en 2000

¿Cuáles han sido las causas del cambio en los niveles de apoyo en 2000?

Cambios en el apoyo en los diferentes sub-sectores

Los resultados de la descomposición de las EAP para las economías en transición no miembro

Descomposición de las variaciones anuales de las EAP y de las EAC

3ª Parte - AVANCES EN LA POLÍTICA AGRÍCOLA POR PAÍS

A. Las políticas en Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica

B. Elementos esenciales de las políticas llevadas a cabo en Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía y Eslovenia

Este *Resumen* es la traducción de extractos de:
Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies 2001 - Special focus on non-tariff measures
Politiques agricoles: économies émergentes et pays en transition - Regards sur les mesures non tarifaires 2001

© 2002, OCDE

La publicación original se encuentra a la venta en el Centro de la OCDE en París: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France, y en www.oecd.org.

Todos los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OECD Online Bookshop en www.oecd.org.

Estos *Resúmenes* han sido preparados por la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones.

email : rights@oecd.org

Fax: +33 1 45 24 13 91



© OCDE, 2002

Se autoriza la reproducción del presente *Resumen*, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado.