

**Documento de Referencia del Presidente<sup>1</sup>****PRODUCTOS SENSIBLES***Antecedentes*

El párrafo 7 de la Declaración Ministerial de Hong Kong (WT/MIN(05)/DEC) dice, entre otras cosas, lo siguiente:

"... Reconocemos la necesidad de convenir en el trato de los productos sensibles, teniendo en cuenta todos los elementos involucrados."

Los párrafos 31 a 34 del Marco Acordado (Anexo A del documento WT/L/579) dicen lo siguiente:

"Selección

Sin detrimento del objetivo general del enfoque estratificado, los Miembros podrán designar un número apropiado, que se negociará, de líneas arancelarias que se considerarán sensibles, teniendo en cuenta los compromisos existentes con respecto a esos productos.

Trato

Se aplicará a cada producto el principio de la 'mejora sustancial'.

La 'mejora sustancial' se logrará mediante combinaciones de compromisos en materia de contingentes arancelarios y reducciones arancelarias que se aplicarán a cada producto. No obstante, en la presente negociación sólo se encontrará un equilibrio si el resultado negociado final refleja también el carácter sensible de los productos de que se trata.

Será necesaria para todos esos productos alguna ampliación de los contingentes arancelarios basada en el trato NMF. Se establecerá una base para esa ampliación, teniendo en cuenta criterios coherentes y equitativos que se elaborarán en las negociaciones. Para que no vaya en detrimento del objetivo del enfoque estratificado, para todos esos productos, la ampliación de los contingentes arancelarios basada en el trato NMF se preverá con arreglo a normas específicas que se negociarán teniendo en cuenta desviaciones respecto de la fórmula arancelaria."

---

<sup>1</sup> Los epígrafes utilizados en el presente Documento de Referencia tienen un carácter meramente indicativo.

## **Estructura para el debate**

### ***Introducción***

1. La cuestión de los productos sensibles es un elemento fundamental del pilar del acceso a los mercados y, por consiguiente, de las negociaciones sobre la agricultura. Si se quieren establecer modalidades completas, es imprescindible resolver satisfactoriamente esta cuestión, lo que significa resolver los dos componentes básicos de las modalidades para los productos sensibles: la selección y el trato. Hasta ahora, no ha sido posible lograr una base firme para llegar a una convergencia con respecto a estos dos componentes, a pesar de una intensa participación, de verdaderos avances, de varias propuestas y de diversos intentos de los Miembros para encontrar soluciones de transacción. Esto es lo que tenemos que hacer en el poco tiempo que nos queda.

### ***Selección***

2. El Marco Acordado establece que los Miembros podrán designar un número apropiado, que se negociará, de líneas arancelarias que se considerarán sensibles, teniendo en cuenta los compromisos existentes con respecto a esos productos.

3. Me parece evidente que el abanico de números en esta cuestión es todavía demasiado amplio, y también me parece evidente que hemos de empezar a reducirlo hasta un nivel más razonable. Las propuestas actuales varían entre el 1 y el 15 por ciento de las líneas arancelarias sujetas a derechos. Es una diferencia abismal que existe desde hace mucho tiempo. Pero debo confesar que no he percibido disposición seria alguna para reducirla, a pesar de que nos encontramos ya en una etapa avanzada. Opino francamente que la mejor forma de alcanzar una convergencia es proceder en cierta medida de manera iterativa: a mi juicio, pretender salvar esta diferencia de una sola vez no es manera prudente de avanzar. Sería preferible que empezásemos a reducir ya los parámetros. Sospecho que hay pocos Miembros que no hayan oído hablar, en conversaciones privadas, de números mucho más cercanos entre sí. Sea como fuere, por el momento ninguno ha dado muestras de estar dispuesto a despojarse de su coraza negociadora en contextos de negociación más abiertos.

4. Como Presidente he de decir que en estos momentos la credibilidad de estos extremos en las negociaciones está empezando a disminuir un tanto, al menos en su versión actual. Por ejemplo, los hechos muestran que los niveles más altos podrían permitir a los Miembros proteger una gran proporción del valor del comercio contra el grueso de los recortes arancelarios. Tomando simplemente el ejemplo de dos importantes Miembros desarrollados se observa que el 15 por ciento de las líneas arancelarias sujetas a derechos podría representar el 88,1 por ciento del valor del comercio actual del primero y el 84,3 por ciento del comercio del segundo. Como en el caso de la selección de productos especiales por los países en desarrollo, esto no quiere decir por supuesto, que en realidad los Miembros elegirían sus productos sensibles basándose en el valor del comercio. Además, de conformidad con el Marco de Julio es menester posibilitar efectivamente el comercio de estos productos protegidos aunque, como veremos más adelante, sigue habiendo una gran divergencia acerca de la cantidad que representaría ese comercio en concreto. Con esto sólo quiero señalar el hecho de que un 15 por ciento de las líneas arancelarias podría afectar a la mayor parte del comercio de productos agropecuarios.

5. Considerando esta situación desde la perspectiva opuesta, ¿es realista suponer que todos se limitarán a un número tan bajo como el que supone una cifra inferior a 20 líneas arancelarias para los productos sensibles (que es a lo que equivale un 1 por ciento, al menos en las Listas de algunos Miembros)? Creo que ya es hora de que por lo menos empecemos a ser verdaderamente realistas y francos sobre cuáles son los límites reales. Cuando se observa que (por tomar un ejemplo al azar) el azúcar por sí solo representa 44 líneas arancelarias al nivel de 8 dígitos -o el 2,5 por ciento de las líneas arancelarias en la Lista de un Miembro- sin duda alguna cabe preguntarse si llegaremos jamás a una cifra tan baja como el 1 por ciento.

6. Insisto en esto para destacar que no podemos arredrarnos ante esta realidad y que es necesario llegar a una convergencia. No podemos simplemente dejarla de lado. Dicho esto, creo que no tenemos otra opción que centrar fundamentalmente nuestros esfuerzos inmediatos en la cuestión del trato. Si pudiéramos tener más clara la manera de proceder, todos estaríamos en mejores condiciones para ver si aumentará o disminuirá el nivel de tolerancia cuando llegue el momento de ocuparse del número global de productos sensibles.

### *Trato*

7. El Marco Acordado establece que la "mejora sustancial se logrará mediante combinaciones de compromisos en materia de contingentes arancelarios y reducciones arancelarias que se aplicarán a cada producto. No obstante, en la presente negociación sólo se encontrará un equilibrio si el resultado negociado final refleja también el carácter sensible de los productos de que se trata".

8. Debo confesar que es difícil obviar los términos claros en que está redactada esta declaración. En particular, no me resulta fácil concebir cómo podría interpretarse la palabra "combinación" fuera del texto. Siendo así, esto constituye a mi parecer un mínimo para nuestra negociación, en el sentido de que, independientemente de lo que se debata sobre cuál deberá ser la magnitud del compromiso y la reducción, tendrá que haber al menos cierta ampliación de los contingentes arancelarios y cierta reducción de los aranceles para cada producto. Si no fuera por la objeción de un Miembro desarrollado, creo que podríamos al menos empezar a dar pequeños pasos hacia la convergencia.

### *Desviación*

9. Por ejemplo, me parece que podríamos empezar a hacer progresos concretos comenzando por establecer cuáles deberán ser los límites superior e inferior de la desviación arancelaria para un determinado producto sensible. Dejando aparte a ese Miembro, ¿podemos decir -al menos en esta etapa- que el rango podría estar comprendido, por ejemplo, entre el 25 y el 75 por ciento de lo que de otro modo sería el recorte "normal" (quedando entendido que seguiremos avanzando a partir de aquí para ver si podemos acercar aún más los extremos de este rango)? Sé muy bien que esta no es una posición que compartan los Miembros precisamente ahora, aunque tengo la impresión de que algunos al menos se están aproximando. Lo que quiero decir es, simplemente, que si no *empezamos* a tratar de adoptar medidas prácticas como ésta, creo, sinceramente, que no llegaremos a ninguna parte. A mi parecer, no es realista mantener abierta una escala móvil como ésta y esperar, por ejemplo, que los Ministros propongan, por arte de magia, una cifra, o incluso un rango con un límite máximo y un límite mínimo, partiendo de cero, porque tendremos una guerra de ofertas, con todo tipo de números, y no tendremos tiempo para negociar una solución de transacción.

10. Sé que también cabe opinar que esta cuestión podría o debería permanecer abierta y determinarse por sí sola. Sólo puedo decir que es difícil imaginar, desde un punto de vista práctico, que se pueda llegar a modalidades con respecto a una cuestión tan importante como ésta sin haberla definido, independientemente de que se adoptara una posición "ofensiva" o "defensiva". Lo que cuenta es sin duda alguna la previsibilidad. Ha llegado el momento (a decir verdad, hace mucho que llegó) de que empecemos a avanzar hacia una mayor convergencia. Si, ustedes, los Miembros no están dispuestos ahora a reducir sus diferencias, ¿cuándo lo estarán? El tiempo apremia.

### *Ampliación de los contingentes arancelarios*

11. Aunque el Marco Acordado establece claramente que "será necesaria para todos esos productos alguna ampliación de los contingentes arancelarios basada en el trato NMF", en los debates no se ha llegado a una interpretación mutuamente aceptable de esta declaración. Algunos Miembros interpretan el Marco en el sentido de que para todos los productos sensibles se debería establecer un nivel "básico" o mínimo de ampliación de los contingentes arancelarios, con una cantidad adicional basada en la magnitud de la desviación respecto del recorte arancelario general. Otros Miembros discrepan, sosteniendo que la ampliación de los contingentes arancelarios es función principalmente

de la desviación respecto de la reducción con arreglo a la fórmula estratificada y que no puede dar lugar a un compromiso de acceso superior al que presumiblemente se habría producido si no hubiera habido ninguna protección contra el recorte arancelario pleno.

12. Los debates se han centrado hasta la fecha en tres enfoques básicos de la ampliación de los contingentes arancelarios para los productos sensibles: i) los niveles corrientes de consumo interno; ii) los compromisos existentes relativos a los contingentes arancelarios consolidados; y iii) los niveles corrientes de importación. Cada uno de estos enfoques tiene sus partidarios y sus críticos, y todas las delegaciones reconocen que no hay ningún método perfecto.

i) Consumo interno

13. Los niveles corrientes de consumo interno fueron la base utilizada en la Ronda Uruguay para crear los contingentes arancelarios, y sus partidarios en esa Ronda sostienen que es el único método que dará resultados equitativos en consonancia con el mandato. Aunque la mayoría de los partidarios de este enfoque proponen que el incremento sea un porcentaje del consumo interno, hay quienes sostienen que debería ser *hasta* un porcentaje del consumo interno.

14. Quienes no están de acuerdo con utilizar el consumo interno afirman que, cuando se utiliza este método, los consiguientes incrementos de los contingentes arancelarios son mucho mayores de lo que estaría justificado como compensación de la desviación respecto de la fórmula de reducción arancelaria. Además, sostienen que la obtención de datos sobre consumo al nivel de las líneas arancelarias plantea problemas significativos.

ii) Contingentes arancelarios actuales

15. También hay quienes propugnan un aumento *pro rata* de los compromisos actuales en materia de contingentes arancelarios para estos productos, y lo justifican afirmando que ello evitaría los supuestos problemas de los datos sobre consumo, puesto que éstos figuran ya en las Listas de los Miembros. Otros responden que algunos de los contingentes arancelarios establecidos como resultado de la Ronda Uruguay son muy pequeños en comparación con el consumo interno. Aun si se les aplicara un aumento adicional, puede que estos contingentes arancelarios relativamente pequeños no representarían una oportunidad significativa para los exportadores. Por otra parte, la base de 1986 a 1988 utilizada en la Ronda Uruguay para establecer los compromisos de acceso mínimo es hoy por hoy bastante lejana y en algunos casos podría ser necesario actualizarla.

iii) Niveles corrientes de importación

16. La propuesta de utilizar como base los niveles corrientes de importación de productos sensibles se justifica diciendo que, desde el punto de vista conceptual, el aumento de los contingentes arancelarios debería ser considerado una compensación por no haber aplicado a los aranceles la reducción basada en la fórmula. Es decir, el crecimiento de las importaciones sería menor que si se aplicara el recorte pleno basado en la fórmula y debería ser compensado mediante la ampliación de los contingentes arancelarios. Por consiguiente, el aumento de los contingentes arancelarios debería ser función de los niveles corrientes de importación, la elasticidad de la demanda de importaciones y el grado de compensación. Los partidarios de esta propuesta afirman que el grado de compensación y la elasticidad son negociables, pero que el primero debería ser inferior al 100 por ciento y la segunda situarse en torno a 1.

17. Los contrarios a esta tesis han hecho varias observaciones críticas, pero se oponen a ella principalmente porque, en algunos casos, el nivel corriente de las importaciones es muy bajo. Por otra parte, en algunos casos los sistemas para el trámite de licencias de importación u otros factores relacionados con la administración de los contingentes arancelarios pueden contribuir a restringir el volumen de las importaciones, por lo que en ocasiones los niveles existentes de importación son inferiores a los volúmenes de los propios contingentes. En consecuencia, los niveles corrientes de

importación no representan en muchos casos la demanda real y, de cualquier modo, la elasticidad de las importaciones suele ser con frecuencia muy superior a 1. En respuesta a esta crítica, los partidarios de la propuesta han sugerido también que se utilice un coeficiente basado en el consumo interno (sombra), lo que exigiría aumentos mayores para los contingentes arancelarios que representan niveles bajos de consumo interno y aumentos menores para los contingentes arancelarios que representan niveles altos de consumo interno.

### *Comentario*

18. No subestimo las diferencias que representan estos planteamientos divergentes. No es posible ocultarlas y habremos de resolverlas con el tiempo. Pero es evidente que no se resolverán en cuestión de días. Tampoco creo que entre tanto debamos sentirnos totalmente atados por esas divergencias. Pero podemos seguir avanzando si estamos dispuestos a hacerlo mientras nos abocamos a la solución de esta divergencia.

19. Hay al menos algunos indicios de convergencia estructural que hemos de reconocer para ver si podemos trabajar en ellos. Por ejemplo, parece que se admite -aunque a un nivel general- que se debería hacer "relativamente" más para tener en cuenta las importaciones cuando los niveles son relativamente bajos. El enfoque "sobre la base del consumo" está por lo tanto destinado a lograr un acceso hasta cierto nivel (por ejemplo, el 5 por ciento como mínimo). El enfoque de la "desviación arancelaria/aumento de las importaciones en un porcentaje" reconoce a su manera que puede dar lugar a un nivel de importaciones artificialmente bajo en el "extremo inferior". Por ello se han sugerido ajustes que, curiosamente, están relacionados de hecho con un concepto de consumo interno. Paralelamente, los partidarios de la ampliación basada puramente en el consumo sí reconocen que pueden darse situaciones en las que, al ser ya "altas" las importaciones, los niveles de importación sean bastante difíciles de conciliar con cualquier idea realista de cómo se tratarían los productos "sensibles". Existe pues una disposición a adoptar en tales casos una metodología más "decreciente".

20. En lo que respecta al proceso, me parece que valdría la pena ocuparse inmediatamente de estos "extremos del espectro" para ver hasta qué punto podría ser posible una mayor convergencia. Esto refleja al menos mi idea de que no es realista separar por completo la estructura de las cifras. Todos nosotros pensamos necesariamente en volúmenes específicos para productos específicos cuando tratamos esta cuestión. Aunque no podemos resolver estos asuntos ahora, es necesario que no los perdamos de vista mientras avanzamos. Por ejemplo, según mis cálculos, en las propuestas presentadas hasta ahora existe un rango de 10:1 aproximadamente por lo que se refiere al nivel de ambición. Esto quiere decir que, mientras que una propuesta daría como resultado un aumento de los contingentes equivalente a 10.000 toneladas para un determinado producto, otra daría como resultado un aumento de esos contingentes equivalente a 100.000 toneladas para ese mismo producto. Siempre habrá divergencia de opiniones en cuanto a la ambición, pero creo que, para avanzar en este terreno, es importante que seamos capaces de determinar qué estructuras podrían reportar qué resultados.

21. Así pues, teóricamente un enfoque basado en un hipotético 5 por ciento del consumo interno permite hacerse fácilmente una idea aproximada de qué importaciones se encontrarían en un extremo del espectro. Me parece que, al menos desde el punto de vista conceptual, este enfoque es teóricamente comparable con el de la desviación arancelaria/porcentaje de importaciones, que aplique, por ejemplo, el criterio de la importación sombra a la situación del "extremo inferior". Las variables que intervienen (por ejemplo, las elasticidades o el coeficiente de ajuste) pueden ser modificadas (hipotéticamente) para estimar en qué medida serían variables los resultados. Estos resultados pueden ser tabulados de un modo que permita realizar en cierta forma un análisis de la sensibilidad, en comparación con el método del "consumo puro". Lo mismo cabe decir en cuanto a la situación del "extremo superior". Al menos podría añadir transparencia al proceso. Sobre la base de esta transparencia, este método podría incluso indicar dónde se podrían introducir elementos suplementarios o híbridos mejor adaptados para salvar las diferencias.

### *Creación de contingentes arancelarios*

22. Teniendo en cuenta lo que dice el Marco sobre las "combinaciones de compromisos en materia de contingentes arancelarios y reducciones arancelarias", la pregunta que se ha planteado es cómo manejar situaciones en las que no existen contingentes arancelarios para productos designados como sensibles. Muchos Miembros han dejado claro que no apoyan la idea de la creación de contingentes arancelarios y que esa creación sería un retroceso en el proceso de liberalización. En esta etapa, otros Miembros, aunque no descartan la posibilidad de crear nuevos contingentes arancelarios, han indicado su voluntad de estudiar otras posibles opciones que pudieran evitar la necesidad de hacerlo. Por supuesto, todo depende de cuáles sean las alternativas a la creación de contingentes arancelarios. Se han hecho sugerencias para afrontar tales situaciones, como lograr recortes arancelarios en períodos de aplicación más cortos o prever períodos de aplicación más largos para el recorte arancelario pleno exigido por la fórmula estratificada. Es necesario prestar más atención a esta cuestión y a lo que podría ser una alternativa aceptable a la creación de contingentes arancelarios. Cuando menos, tengo la impresión de que ningún Miembro desea ver una multitud de nuevos contingentes arancelarios.

### *Trato especial y diferenciado*

23. En los debates se ha señalado también la necesidad de tener en cuenta las disposiciones sobre trato especial y diferenciado para los productos sensibles. Se han hecho algunas sugerencias, entre ellas la aplicación de la "norma de los dos tercios" a los elementos del trato para los países en desarrollo y la posibilidad de que se permita a éstos designar un 50 por ciento de líneas arancelarias por encima del número absoluto de las designadas por el país desarrollado Miembro con el número más alto de dichas líneas arancelarias. Aunque el trato especial y diferenciado es por supuesto parte integrante de nuestra labor, será difícil que avancemos en este asunto hasta que hayamos determinado las "disciplinas básicas", pero es importante que lo tengamos presente mientras trabajamos.

24. Quisiera señalar también que algunos países en desarrollo han indicado que, en lugar de designar como "sensibles" algunos productos, preferirían tener la opción de declarar "especiales" una proporción mayor de productos.

### *Otras cuestiones*

25. En el debate se han planteado varias otras cuestiones, como por ejemplo la administración de los contingentes arancelarios y los compromisos relativos al tipo aplicado dentro del contingente. Tengo la impresión de que cada vez más estos últimos son considerados una parte integrante y, más aún, facilitadora de la labor encaminada a resolver la cuestión de las modalidades para el trato de los productos sensibles. Esta es una tendencia relativamente reciente, pero cada vez más destacada. Puesto que se trata básicamente de una cuestión de números, puede que sea realista esperar que podamos tratarla en el marco temporal de las modalidades, aunque lo habría dudado hace tan sólo un mes. La primera cuestión es, con toda certeza, una parte formal de las modalidades. Teniendo en cuenta el tiempo que nos queda, en realidad no veo cómo podríamos pretender concluir, dada la considerable complejidad del asunto y las otras cuestiones urgentes que hemos de tratar. Además, es evidente que los párrafos del Marco de Julio de 2004 sobre productos tropicales, progresividad arancelaria, productos básicos y trato de las preferencias de larga data podrían incidir en el trato de los productos sensibles, y tienen sin duda importancia en este ámbito.

---