

**Documento de referencia del Presidente**

## PRODUCTOS ESPECIALES

*Antecedentes*

El párrafo 7 de la Declaración Ministerial de Hong Kong dice lo siguiente:

"... También observamos que ha habido algunos avances recientes sobre la designación y el trato de los productos especiales y los elementos del mecanismo de salvaguardia especial. Los países en desarrollo Miembros tendrán la flexibilidad de designar por sí mismos un número apropiado de líneas arancelarias como productos especiales guiándose por indicadores basados en los criterios de la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de subsistencia y el desarrollo rural. [...] Los productos especiales y el mecanismo de salvaguardia especial serán parte integrante de las modalidades y del resultado de las negociaciones sobre la agricultura."

El párrafo 41 del Marco Acordado (Anexo A del documento WT/L/579) dice lo siguiente:

"Los países en desarrollo Miembros dispondrán de la flexibilidad necesaria para designar un número apropiado de productos como productos especiales, basándose en criterios relativos a las necesidades de seguridad alimentaria, seguridad de los medios de subsistencia y desarrollo rural. Estos productos podrán ser objeto de un trato más flexible. Los criterios y el trato de dichos productos se especificarán más detalladamente durante la fase de negociación y reconocerán la importancia fundamental de los productos especiales para los países en desarrollo."

## **Estructura para el debate**

### ***Introducción***

1. La Declaración Ministerial de Hong Kong aclara: a) que cada país en desarrollo Miembro designará por sí mismo sus propios productos especiales; b) que se puede designar un "número apropiado de productos" como productos especiales; y c) que la selección de esos productos se guiará por indicadores y se basará en los criterios de la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de subsistencia y el desarrollo rural. Pero traducir estas orientaciones a modalidades prácticas y previsibles no está resultando fácil.

2. Todas las delegaciones aceptan que la designación de una línea arancelaria como producto especial tiene que estar vinculada a estos tres criterios.

3. No obstante, la realidad es que no es fácil hallar indicadores fiables y universales que permitan establecer una correspondencia entre un producto y esos criterios, y las negociaciones han mostrado que existen tres enfoques distintos con respecto a esta cuestión.

- Uno de los enfoques que se ha defendido consiste en llevar a cabo la selección guiándose por una "lista de indicadores ilustrativa, no exhaustiva, no preceptiva y no acumulativa" que tengan en cuenta la diversa naturaleza de los sistemas agropecuarios nacionales y regionales de los países en desarrollo Miembros. Esta posición se basa en el entendimiento de que la Declaración Ministerial de Hong Kong exige indicadores que sirvan de guía para el proceso de autoselección de cada país en desarrollo. En virtud de este enfoque, el número efectivo de productos que podrían seleccionarse no se limitaría a ningún porcentaje de líneas arancelarias. Este enfoque basado en "directrices" abiertas ha tropezado con la oposición de varios Miembros, entre ellos algunos países en desarrollo.
- Los defensores de la segunda teoría sostienen que son requisitos previos analizar un conjunto finito y común de indicadores y llegar a un acuerdo sobre el mismo. Seguidamente esos indicadores se combinarían para "filtrar" o "cribar" los productos candidatos para ser designados como productos especiales. Esos indicadores podrían ser tanto positivos como negativos. Es decir, algunos indicarían productos que no se podrían designar como productos especiales (por ejemplo, si el país en desarrollo es un exportador neto del producto en cuestión) y otros indicarían productos que reúnen las condiciones para poderse designar como productos especiales (por ejemplo, indicadores que muestren que un producto representa una proporción determinada de la ingesta nacional o regional de calorías). Un enfoque de estas características podría incluir una limitación del número de productos especiales que se podrían seleccionar. Este enfoque no ha conocido más suerte que el anterior a la hora de obtener consenso entre los Miembros.
- Por último, una tercera opción, surgida a raíz de las dificultades e incertidumbres que conllevan los dos primeros enfoques, consistiría en limitar la autodesignación a un número o proporción determinados de líneas arancelarias, a lo que posiblemente se unirían indicadores relativos a los criterios.

4. Obvio es decir que hay margen para diferentes combinaciones de esos tres enfoques y, sin duda, también para enfoques completamente nuevos.

5. Tras los debates informales celebrados recientemente, hay una clara sensación de que ahora tenemos que centrarnos en la última opción para comprobar si puede lograr el avance que tanto se necesita. Por este motivo, no me detendré aquí en los dos primeros enfoques. La presente nota se

centra en lo que se ha de hacer si queremos progresar en la cuestión de las cifras, porque si bien el Marco de Julio hace referencia a "un número apropiado de productos", existen amplias divergencias en cuanto a lo que constituye un número apropiado y a cómo definiremos ese número.

### *Comentario*

6. Pienso que necesitamos urgentemente desplegar esfuerzos para alinear las propuestas concretas con lo que decimos, a un nivel general, que son nuestros propósitos compartidos. Al mismo tiempo, a mi juicio, en estos momentos hay una seria falta de correspondencia entre nuestras propuestas y los propósitos que hemos manifestado. Tenemos que abordar esta cuestión y disponemos de muy poco tiempo para hacerlo. Las razones que justifican la prosecución de estos debates son apremiantes. Por ejemplo, en estas negociaciones se ha debatido intensivamente sobre lo que deberían ser los recortes arancelarios globales y las bandas, así como sobre cuáles deberían ser los compromisos apropiados de los países en desarrollo con respecto a estas cuestiones. Aunque no existe acuerdo sobre esos elementos, el debate ha sido intenso y los Miembros hablan de estas cifras empleando a veces términos como "modalidades básicas". Sin embargo, la cuestión de los productos especiales tiene el potencial de prevalecer efectivamente sobre cualquier cosa que podría considerarse en el "centro" de la negociación de las modalidades cuando los Miembros debaten sobre los recortes y las bandas.

7. Por ejemplo, se ha dicho que deberíamos considerar el 20 por ciento de las líneas arancelarias como un número posible de productos con derecho a ser considerados como productos especiales. De hecho, estrictamente hablando, la propuesta del G-33 habla de "al menos" el 20 por ciento, lo cual, interpretado literalmente, prefigura un número aún mayor. Dado que tenemos que partir de un porcentaje concreto para evaluar lo que tendremos que tratar desde un punto de vista práctico, partamos de esa cifra del 20 por ciento como hipótesis de trabajo.

8. Para ayudarme a orientar este debate, pedí a la Secretaría que hiciera una valoración aproximada de lo que podría significar esto para dos Miembros en desarrollo. Nada me hace pensar que estos países puedan presentar un perfil atípico. En un caso, si el Miembro estuviera autorizado a considerar el 20 por ciento de las líneas como productos especiales, podría abarcar hasta el 98,4 por ciento del valor del comercio de importación. En el otro caso, la cifra ascendería al 94,0 por ciento de dicho valor. Esto no quiere decir que los países en desarrollo en cuestión elegirían realmente sus productos especiales basándose en el valor del comercio de esos productos, pero pone de relieve efectivamente el volumen de comercio que podría quedar abarcado por el 20 por ciento de las líneas arancelarias.

9. Inmediatamente vienen a la mente dos observaciones. En primer lugar, si se trata verdaderamente de un perfil típico, todo el debate sobre el trato especial y diferenciado resultaría (desde el punto de vista técnico, más adelante hablaremos de la realidad política) completamente redundante, dado que versa sobre las flexibilidades para los países en desarrollo relacionadas con recortes arancelarios y umbrales para el acceso a los mercados. Todo lo previsto en esa parte del Marco perdería valor. Además, el Marco establece claramente el derecho de los países menos adelantados Miembros a no efectuar recortes arancelarios. El citado nivel de productos especiales parecería conceder esencialmente el mismo derecho potencial a los países en desarrollo que no son países menos adelantados Miembros. Dudo que éste fuera el propósito del Marco de Julio. En segundo lugar, de todos modos me cuesta imaginar que alguien pueda razonablemente alegar que el tener el 98 por ciento de su comercio en esta categoría en particular se podría calificar de "especial". Podría haber un parámetro, discutible, que defina qué porcentaje del comercio representaría lo "especial" en oposición a lo "normal", pero estoy satisfecho con la conclusión de que el 94 o el 98 por ciento dista mucho de ser un parámetro que se preste a debate.

10. A pesar de todo, hay buenas noticias. En los debates celebrados hasta ahora no he oído de ningún Miembro en desarrollo que se proponga seriamente recurrir a un nivel de utilización tan elevado de los productos especiales. Todos los Miembros han dicho que, para ellos, esta categoría es

una categoría verdaderamente "especial" y, como tal, no puede ser ni sería la norma para el trato de las importaciones. A esto me refería antes cuando he hablado de una falta de correspondencia. Es la realidad aparente de una posición dada, pero no es algo deliberado. Un porcentaje de la magnitud descrita *supra* está en considerable discordancia con el enfoque aparentemente convenido de todos los Miembros.

11. Sobre esa base, el único modo razonable de proceder es tratar de hallar una manera de corregir esas consecuencias no deseadas. La cuestión es cómo hacerlo. Se podría considerar la posibilidad de hacerlo mediante un derecho que estaría sujeto a un límite máximo, y que no se utilizaría plenamente. Pero actuamos en un mundo de realidades sujetas a negociación y es muy probable que la respuesta fuera la siguiente: pero si esa limitación máxima es muy superior a lo que se necesita, ¿por qué tener derecho a recurrir a un nivel tan elevado? Y, en definitiva, estamos tratando de hallar una manera de crear confianza y de garantizar que los mecanismos concuerden con las expectativas compartidas.

12. ¿Cuáles, son entonces, las opciones realistas? Pienso que hemos de encontrar algunas ahora. A mi entender, hay al menos tres, que no necesariamente se excluyen mutuamente.

13. En primer lugar, si vamos a considerar porcentajes -y las consultas celebradas hasta ahora me indican que los Miembros son partidarios de este enfoque- una opción clara consiste en examinar un porcentaje global más bajo. Este es, al menos a mi parecer, un planteamiento que deberíamos someter enérgicamente a prueba. No obstante, habría que decir que, para rebajar el tamaño potencial de la cobertura de comercio a algo más cercano al sentido corriente de "especial", el porcentaje en cuestión tendría que ser significativamente inferior al 20 por ciento. Creo que esto merece ser objeto de una dedicación seria y urgente.

14. En segundo lugar, está la cuestión de si se puede incorporar el "trato" en un enfoque que pudiera disminuir las preocupaciones acerca de un porcentaje absoluto, relativamente elevado, del número de líneas arancelarias. Evidentemente, si para las líneas arancelarias de que se trate el estatus de producto especial es idéntico, o casi idéntico, a la no liberalización, nos encontramos con la falta de correspondencia antes mencionada, en su grado sumo. Desde un punto de vista analítico, cabe suponer que esos efectos se atenúen en la medida en que el trato sea relativamente más permisivo del comercio. Para mí está claro que, al menos hasta ahora, los "proponentes" de los productos especiales se han mostrado poco dispuestos a interpretar la norma del "trato más flexible" prevista en el Marco de Julio en un sentido que no sea el de limitar estrictamente las importaciones. Si ese sigue siendo el caso, me parece que habría que poner todo el acento en la opción anterior. Esto es una mera observación fáctica, y no pretende prescribir nada.

15. Añadiría, empero, que no he oído -ni siquiera de parte de quienes proponen un enfoque algo más liberal con respecto al trato- voces disidentes respecto de la opinión de que el trato debería ser inequívocamente más flexible que en el caso de los productos sensibles. En consecuencia, de existir la voluntad de explorar esta vía, podríamos proceder sobre esa base firme y aceptada si ello ayudara a elevar los niveles de confianza. Bien es cierto que hasta el momento no nos hemos puesto de acuerdo sobre el trato de los productos sensibles pero, desde un punto de vista exclusivamente técnico, siempre es posible matizar las opciones que están sobre el tapete, a condición de que exista la voluntad de hacerlo.

16. En tercer lugar, técnicamente, siempre podemos optar por que los Miembros indiquen por anticipado y en términos generales cuáles son sus verdaderos propósitos, independientemente de cuál pueda ser el número efectivo formal al que tengan derecho. Esta idea se viene planteando activamente desde antes de Hong Kong. Pero hasta ahora no ha habido interés en emprender un ejercicio de este tipo, al menos no en un foro multilateral. No obstante, he detectado una variante que tal vez valga la pena estudiar. Un Miembro determinado podría estar dispuesto, o dispuesto a declarar su disposición, a no recurrir a los productos especiales, o a recurrir en menor grado del que podría acordarse en general. Merece la pena estudiar cualquiera de las dos opciones. Me limitaré a señalar

que esta opción presenta problemas considerables de carácter organizativo/logístico, especialmente en vista del tiempo limitado de que disponemos.

17. Si no hay ninguna disposición a negociar seriamente según uno de los parámetros arriba expuestos, o una combinación de los mismos, es difícil no llegar a la conclusión de que los esfuerzos por trabajar en aras de un número sencillamente no prosperarán. Digo esto porque el alcance potencialmente amplio de una decisión en esta esfera -a este nivel- haría casi imposible convenir en tal número. Naturalmente, quedan el texto del Marco de Julio y el texto de la Declaración de Hong Kong. Estos textos plantean dos cuestiones.

18. En primer lugar, el asunto de los indicadores. Como se desprende claramente de los debates informales mantenidos hasta la fecha, esta cuestión se ha incorporado a nuestra labor. Creo que hemos avanzado en la dirección de querer trabajar sobre la hipótesis de los números. Esto, no obstante, significa que tenemos que estar dispuestos a encontrar un modo de abordar las consecuencias no deseadas identificadas *supra*. De nada sirve proseguir los debates si seguimos defendiendo números desde extremos totalmente opuestos, sin ningún verdadero intento de negociación para hallar una zona de compromiso. Tendríamos entonces que volver al ejercicio de los indicadores. En segundo lugar, queda la opción de un examen en la etapa de las listas sin ninguna orientación numérica previa, con o sin indicadores acordados acerca de cuál será el carácter que atribuiremos a esa "orientación" al definirla. Detecté un malestar generalizado ante la idea de que en esa etapa del proceso todo es objeto de un tira y afloja entre dos bandos. Independientemente de las consideraciones que motivan ese malestar (y que difieren claramente de un Miembro a otro), un examen en la etapa de las listas supondría una enorme presión de tiempo en las últimas etapas de las negociaciones. No me parece que sea la mejor forma de proceder. El hecho es que en ausencia de una decisión en lo inmediato, el proceso tomará ese derrotero tanto si los Miembros están satisfechos con ese resultado como si no.

---