



GRUPO DE PAÍSES PRODUCTORES DEL SUR

GROUP OF PRODUCING COUNTRIES FROM THE SOUTHERN CONE

[www.grupogpps.org](http://www.grupogpps.org) | [hgpps@hotmail.com](mailto:hgpps@hotmail.com)

# LA REUNIÓN MINISTERIAL DE LA OMC EN BUENOS AIRES : Los posibles temas de Agenda desde una perspectiva Agroindustrial del Cono Sur

Mayo 2017

Martín Piñeiro (CARI-GPS)

El contenido y las opiniones incluidas en esta Nota son responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones a las cuales pertenece. El autor agradece a Gustavo Idígoras, Eduardo Bianchi y Marcelo Regunaga por sus comentarios y sugerencias sobre una versión anterior

**LA REUNION MINISTERIAL DE LA OMC EN BUENOS AIRES: LOS POSIBLES TEMAS DE AGENDA  
DESDE UNA PERSPECTIVA AGROINDUSTRIAL DEL CONO SUR<sup>1</sup>  
(Nota preliminar para discusión)**

Martin Piñeiro CARI/GPS  
05-06-17

## **1. INTRODUCCION**

En Diciembre del 2017 la OMC tendrá su onceava Conferencia Ministerial en Buenos Aires. Es una reunión importante para el futuro la OMC y del comercio multilateral y también una oportunidad para que Argentina, como país sede, contribuya al fortalecimiento del Multilateralismo organizando una reunión exitosa. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las posibilidades de lograr avances importantes en consolidar un comercio multilateral más abierto y transparente no son muy auspiciosas. La Ronda de Doha iniciada en el 2001 con objetivos e intenciones ambiciosas no progreso como se esperaba especialmente a partir de la crisis internacional del 2008 que explica , al menos en parte, los escasos avances logrados en las últimas dos reuniones en Bali (CMIX) y Nairobi (CMX)

Por otra parte la próxima reunión en Buenos Aires se desarrollara en un contexto internacional complejo e incierto en el cual tanto el crecimiento económico como el comercio mundial se han estancado, los acuerdos regionales se han debilitado y las tendencia proteccionistas han resurgido en casi todas la regiones del Mundo. En este contexto la Argentina como país sede debería tratar de lograr, además de una reunión bien organizada en las cuestiones formales, algunos resultados en temas sustantivos del comercio multilateral.

Desde una perspectiva agroindustrial, perspectiva de especial importancia y preocupación para Argentina como país exportador de alimentos, hay cuatro objetivos que surgen como los principales: a) lograr algunos avances puntuales en temas que están actualmente en negociación dentro del Acuerdo sobre la Agricultura, b) fortalecer el papel de la OMC como ámbito de negociación y construcción de acuerdos sobre reglas de cumplimiento multilateral, c) proteger su función de tribunal arbitral en las controversias comerciales entre los países miembros y d) lograr la instalación de algún tema sustantivo relacionado al comercio agrícola que pueda ser reconocido como un hito a recordar de la reunión en Buenos Aires.

---

<sup>1</sup>El contenido y las opiniones incluidas en esta Nota son responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones a las cuales pertenece. El autor agradece a Gustavo Idígoras, Eduardo Bianchi y Marcelo Regunagapor sus comentarios y sugerencias sobre una versión anterior

Esta nota intenta analizar, desde la perspectiva de los intereses agroindustriales de los países del cono sur, la situación actual de las negociaciones, los temas que quedaron pendientes de la XCM de Nairobi e identificar temas que podrían componer la agenda de trabajo para la reunión de Buenos Aires. El espíritu y objetivo de la nota es contribuir a la instalación de un dialogo y elaboración de consensos dentro del sector privado para luego poder progresar en un dialogo publico/privado dirigido a definir los intereses del país y la región en el largo plazo

## **2. LA AGENDA PENDIENTE EN LA OMC: LOS TEMAS DE LA AGRICULTURA**

A partir de la firma del GATT en 1947 el comercio multilateral estuvo regido por dos clases de compromisos legales asumidos por los países firmantes: a) las condiciones de acceso al mercado y b) las ayudas internas. Estos dos Pilares fueron más tarde ampliados en el contexto de la OMC, creada en 1995, para incluir aspectos vinculados al comercio como el TRIPs y el TRIMs. Más tarde los países signatarios introdujeron una provisión sobre servicios como un tema sujeto a regulaciones acordadas en el contexto de la OMC

En el caso de la Agricultura el marco de las negociaciones ha quedado claramente circunscripto en un “Acuerdo sobre la Agricultura” que incluye tres temas (pilares) fundamentales: a) acceso a mercados, b) apoyos internos y c) competencia de las exportaciones. Adicionalmente a estos tres pilares el comercio agrícola está regido por dos acuerdos generales que tienen considerable incidencia sobre el comercio de bienes agropecuarios: a) el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario (SPS) y el acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio (TBT)

Las negociaciones dentro del Acuerdo sobre la Agricultura se han desarrollado en base a estos tres pilares principales y dos acuerdos adicionales. De los tres pilares el más significativo y que más atención ha recibido a lo largo de las negociaciones ha sido el de Acceso a Mercados dentro del cual durante mucho tiempo el tema principal fueron los aranceles. A medida que los aranceles fueron disminuyendo en importancia como consecuencia de las propias negociaciones multilaterales y los avances logrados a través de acuerdos regionales y bilaterales las medidas restrictivas al comercio de carácter no arancelario reglamentados a través del SPS y TBT fueron adquiriendo mayor importancia.

Durante las sucesivas Conferencias Ministeriales de la OMC se ha logrado algún progreso en relación a las normativas que regulan los contenidos de los tres pilares del Acuerdo sobre la Agricultura. Sin embargo este progreso ha sido relativamente limitado y aún quedan en pie significativas restricciones que impiden lograr un comercio agrícola totalmente liberalizado. A partir de este análisis y en relación a los posibles temas de negociación que podrían abordarse en la próxima reunión Ministerial parecería que hay dos áreas de trabajo principales:

a) cuales son los temas específicos que aún no han sido adecuadamente resueltos en las negociaciones anteriores y que podrían ser temas a considerar con alguna posibilidad de éxito en la agenda de la próxima reunión Ministerial. En particular es importante identificar cuáles son los

temas específicos sobre los cuales sería más probable lograr un nivel de consenso suficiente para lograr acuerdos superadores.<sup>2</sup>

En este sentido es necesario recordar que un número importante de países, tanto desarrollados como en desarrollo, tienen una larga historia de protección de su producción agrícola. Tomando en cuenta las nuevas circunstancias políticas y económicas en las cuales se encuentra el Mundo, incluyendo las evidentes nuevas tendencias proteccionistas, parecería ser que las condiciones políticas son poco propicias para lograr avances importantes hacia una mayor liberación del comercio.

b) identificar uno o más temas que represente nuevas preocupaciones globales y que puedan ser incorporados a la agenda de negociación de la OMC. Un tema que ha surgido en los últimos años es la relación del comercio agrícola (alimentos) con la geopolítica de la seguridad alimentaria y su relación con el cambio climático. En esta Nota se propone que este tema podría ser considerado en el agenda de la OMC.

## 2.1. LOS TEMAS ACORDADOS Y LOS AUN NO RESUELTOS

**A. ACCESO A MERCADOS.** Las barreras arancelarias para la producción agrícola son, en el marco de la OMC, bastante altas especialmente en algunos países y concentradas en algunos productos en los cuales hay picos arancelarios muy altos. Sin embargo algunas de estas barreras han tenido una significativa erosión a través de los acuerdos regionales y los acuerdos bilaterales. Los niveles altos de protección que aún permanecen en algunos países y productos responden a la muy alta sensibilidad que estos países tienen en relación a la producción nacional de dichos productos. Visto desde esta perspectiva es posible que, en términos generales, los temas vinculados al acceso real a los mercados protegidos a través de aranceles puedan ser tratados más efectivamente a través de acuerdos regionales o bilaterales en los cuales es posible utilizar, además de las negociaciones tarifarias, otros instrumentos parciales como las cuotas. **Dos excepciones importantes son: a) la posibilidad de una simplificación arancelaria transformando todos los aranceles de importación en equivalentes ad-valorem. Y b) lograr una reducción sustancial de los picos arancelarios que existen, tanto consolidados como reales, en los productos que son un componente importante de la oferta exportadora de los países del Cono Sur**

Otro aspecto de especial importancia e interés para la Región, que nunca ha sido considerado adecuadamente en la agenda de la OMC, es el escalonamiento arancelario utilizado por

---

<sup>2</sup>Para un análisis situacional y político ver: OMC. Statement by Ambassador Vangelis Vitalis to the Committee of Agriculture in special session. 16 November 2016

muchos países para proteger a sus productos procesados. La contrapartida es que este instrumento de protección es particularmente perjudicial en relación a las políticas de desarrollo económico agregado de valor de la producción primaria perseguida por la mayoría de los países en desarrollo exportadores netos de alimentos. **Consecuentemente, la eliminación de los escalonamientos arancelarios son un tema de especial interés para la Región debería ser un objetivo prioritario en la Agenda de la OMC**

- B. AYUDAS INTERNAS.** La mayoría de los países que son importantes productores de alimentos tienen niveles de ayudas internas por debajo de los niveles declarados en la OMC. Consecuentemente el agua existente es substantiva. Las negociaciones que se pueden desarrollar sobre este pilar estará centrada, al menos en una primera instancia, en rebajar los niveles de ayuda interna consolidada en la OMC, es decir disminuir el agua, lo cual tendría poco efecto real sobre los niveles de ayuda interna efectivamente aplicadas y consecuentemente sobre las cantidades producidas por cada país en la actualidad

No obstante ello en este momento en que hay una tendencia general a implementar políticas más proteccionistas dirigidas a la consolidación de la producción nacional eliminar los niveles de agua es una forma de consolidar, o poner un techo, a la situación existente e impedir un regreso a los mayores niveles de ayudas internas reales permitidas por los niveles consolidados actuales.

Este debería ser el objetivo de mínima. Adicionalmente, debería ser posible conversar sobre la disminución de los niveles actuales reales de ayudas internas otorgadas por algunos países a algunos productos importantes en el comercio internacional **Desde este punto de vista la negociación con respecto a las ayudas internas es un tema de negociación de alto interés para la región y debería ser parte de la agenda de la XICM**

- C. COMPETENCIA DE LAS EXPORTACIONES**<sup>3</sup> En este Pilar se hicieron algunos avances significativos en la Conferencia Ministerial de Nairobi (XCM). El principal progreso realizado fue la incorporación, en la declaración de Nairobi, de un compromiso sobre la paulatina eliminación de los subsidios a las exportaciones con concesiones especiales, en cuanto al tiempo de implementación, para los países en desarrollo y los menos desarrollados. También se introdujeron disciplinas preliminares sobre los créditos a las exportaciones y las ayudas

---

<sup>3</sup> Para un tratamiento completo del tema ver: ICTSD Negotiating Global Rules on Agricultural Domestic Support: Options for the WTOs Buenos Aires Ministerial Conference. April, 2017

alimentarias. Finalmente se introdujeron algunas limitaciones a la utilización de las empresas del estado en las exportaciones agrícolas.

A pesar de que la utilización de subsidios a las exportaciones ha disminuido sustancialmente durante los últimos 20 años aún hay 16 países que tienen incorporada la posibilidad de otorgar subsidios a las exportaciones en montos significativos. Por lo tanto los compromisos logrados en la declaración son un paso adelante importante ya que en las nuevas condiciones de precios internacionales en baja y mayor competencia en el mercado internacional los países autorizados a ello podrían estar tentados a aumentar los niveles de subsidios a las exportaciones tanto en intensidad como en frecuencia

Sin embargo, algunos analistas como Nelson Illescas del INAI han argumentado que lo negociado en Nairobi no fue instrumentado en un acuerdo que estipule con claridad su obligatoriedad o las posibles penalidades. **Consecuentemente la interpretación de la situación real, desde el punto de vista jurídico, y la corrección de las posibles debilidades jurídicas que puedan estar implícitas podría ser un tema de interés en la XICM**

Otro tema considerado en las negociaciones recientes dentro de este Pilar se refiere a la constitución de Stocks públicos y los subsidios implícitos que puedan existir. Sin embargo no se lograron mayores consensos. Los Ministros solamente reafirmaron lo acordado en Bali en relación al compromiso de encontrar una solución permanente para el año 2017 en relación a consolidar los subsidios implícitos en la constitución de Stocks públicos. Consecuentemente, este es un tema pendiente de difícil tratamiento debido a las diferentes posturas de algunos países y seguramente no sería posible conseguir el consenso necesario para incluirlo en la Agenda de la XICM

Finalmente, otro tema que afecta la competencia de las exportaciones y que nunca ha sido tratado en las reuniones Ministeriales de la OMC, está vinculado a las restricciones tarifarias y cuantitativas a las exportaciones de alimentos implementadas por algunos países.<sup>4</sup>**La inclusión en la agenda de la XICM de los temas vinculados a la aplicación de restricciones arancelarias y cuantitativas a las exportaciones de alimentos sería una forma de dar confianza con respecto a los cambios institucionales y de política económica que están siendo implementados por parte de Argentina y la vocación de transparencia y compromiso del país con la seguridad alimentaria mundial. La inclusión de este tema podría ser planteado en relación a, o como contrapartida de, la negociación sobre el escalonamiento arancelario implementado por países importadores**

---

<sup>4</sup>Para una discusión general de este tema ver: Eugenio Diaz-Bonilla Macroeconomics, Agriculture and Food Security IFPRI. Washington 2015. Es importante notar que en el caso particular de la soja la Argentina podría comprometer una disminución paulatina similar a la ya acordada por el gobierno

## D. ACUERDO SANITARIO Y FITOSANITARIO (SPS) y ACUERDO SOBRE BARRERAS TECNICAS AL COMERCIO (TBT)

Estos dos acuerdos estipulan con claridad los compromisos asumidos y no han sufrido modificaciones en años recientes. No parecería haber temas particulares que necesiten ser negociados en la próxima reunión Ministerial. **Los avances necesarios se refieren a la efectiva implementación de los acuerdos, particularmente en relación al SPS. La XIII Conferencia Ministerial podría ratificar la obligatoriedad de aplicar medidas basadas en la ciencia y el análisis de riesgo y promover acuerdos de equivalencia sanitaria para promover el comercio.**

### 2.2 LOS NUEVOS TEMAS

En años recientes se ha escrito mucho sobre la importancia que la comunidad internacional le da a la eliminación del hambre en el mundo y a las interrelaciones entre la producción agrícola y el calentamiento global. La consideración de estas interrelaciones, sus consecuencias económicas y las políticas públicas necesarias a nivel global para orientarlas en la dirección adecuada son temas complejos y de largo plazo. Dentro de los mecanismos de gobernanza mundial existentes el G20 podría cumplir un papel central en este tema

Sin embargo hay un tema en particular referido a los estándares ambientales y su relación con el comercio que podrían estar dentro de la órbita de competencias de la OMC y podrían ser parte de la Agenda de trabajo de esta Organización.

En años recientes algunos países desarrollados han impulsado la adopción de estándares ambientales en la producción y comercialización de productos agropecuarios. Los más claramente especificados y que han concentrado la mayor atención, especialmente después del acuerdo de Paris (COP21), se refieren la estimación y cálculos de emisiones de gases de efecto invernadero (GEIs) que en algunos casos se expresan como huellas ambientales. Sin embargo también se han planteado otros como la huella de agua y en el caso de la UE, de un conjunto amplio de indicadores vinculados tanto a las emisiones como a la contaminación ambiental.

La creciente atención puesta en estos estándares y las declaraciones de diversos países y en especial por parte de la UE, en relación a la intención de aplicarlos en forma unilateral, representan un desafío en el corto plazo para el comercio agrícola. Es un ejemplo que ilustra el peligro sobre la posible aplicación de estándares ambientales en forma unilateral por países importadores que introduzcan barreras no arancelarias de difícil cumplimiento y con un alto grado de arbitrariedad

La emisión de GEIs por parte de la agricultura y especialmente la deforestación y el uso del suelo es un tema que afecta a toda la humanidad. Como tal los compromisos acordados en el COP21 para disminuirlos es una responsabilidad conjunta de todos los países firmantes. Estos compromisos solo

se podrán cumplir a través de un esfuerzo conjunto y en el marco de acuerdos internacionales justos y razonables

Por otra parte la evidencia empírica indica que los países con buenos recursos naturales y que utilizan tecnologías adecuadas, tales como la siembra directa, la rotación de cultivos y las buenas prácticas de laboreo, emiten menos GEIs por unidad de producto que otros países productores. La región del Cono Sur es un ejemplo de esto<sup>5</sup>

**Frente a esta situación los países exportadores netos de alimentos deberían considerar la conveniencia de que la posible aplicación de estándares ambientales al comercio internacional de alimentos sea incorporada a la agenda de la OMC. Esto permitiría acordar posiciones en un contexto multilateral y asegurar que las medidas que sean utilizadas respondan a la evidencia científica demostrable. Un entendimiento en el marco de la OMC sobre estos temas sería una forma eficaz de ordenar y dar previsibilidad a las acciones de sus miembros**

**Este tema podría ser considerado en el ámbito de la OMC siguiendo distintos esquemas alternativos. Los tres más evidentes son los siguientes:**

- a) Considerar, dentro del Pilar de acceso a mercados del Acuerdo sobre la Agricultura, a los estándares sanitarios como un mecanismo de aceleración en las condiciones de acceso a mercados para aquellos países/productos que alcancen ciertos parámetros acordados multilateralmente.**
- b) El acuerdo sobre TBT, en su artículo 2 párrafo 2, incorpora la protección del medio ambiente como uno de los objetivos que justifica la imposición de medidas técnicas al comercio. Por lo tanto los estándares ambientales podrían ser incorporados como una nueva clase de medidas técnicas al texto del Acuerdo TBT.**
- c) Evaluar la oportunidad y conveniencia de iniciar las negociaciones para lograr un nuevo Acuerdo multilateral sobre estándares ambientales (ES)**

---

<sup>5</sup>Ver Ernesto Viglizzo y M. Florencia Ricard Beyond the footprint: Two tales on water, carbon and food, GPS April, 2017