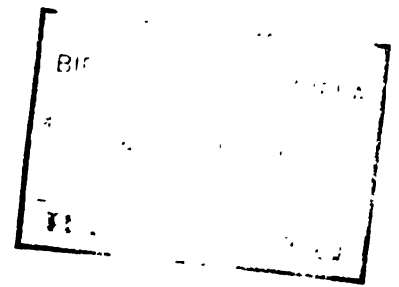




Programa de capacitación de negociadores agrícolas

**Compiladores
Gustavo Idígoras
Gonzalo Estefanell**





PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE NEGOCIADORES AGRÍCOLAS

**Compiladores
Gonzalo Estefanell
Gustavo Idígoras**

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA
OFICINA EN LA ARGENTINA**

**SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS
DIRECCIÓN NACIONAL DE MERCADOS AGROALIMENTARIOS**

Buenos Aires, 2003

IICA
C10
69

Programa de capacitación de negociadores agrícolas / comp. por Gonzalo Estefanell y
Gustavo Idígoras. – Bs.As., Argentina : IICA : SAGPyA, 2003.
160 p. ; 26 cm.

ISBN 987-9159-05-5

CAPACITACIÓN - ORGANIZACIONES INTERNACIONALES -
ACUERDOS INTERNACIONALES - INTEGRACIÓN - MERCOSUR -
UNIÓN EUROPEA

AGRIS
C10

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE NEGOCIADORES AGRÍCOLAS

Primera edición. IICA/SAGPyA. Mayo, 2003.

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

Oficina en la Argentina

Bernardo de Irigoyen 88 – Piso 5

C1072AAB Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4345-1210

Fax: (54-11) 4345-1208

E-mail: iicarg@iica.org.ar

Internet: <http://www.iica.org.ar>

00-12553

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA)

Dirección Nacional de Mercados Agroalimentarios

Paseo Colón 922 – PB Of. 40

1063 Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4349-2240

Fax: (54-11) 4349-2244

E-mail: pgalli@sagpya.minproduccion.gov.ar

Internet: <http://www.sagpya.mecon.gov.ar/>

Compaginación, diseño de texto y portada: Liliana D'Attoma

Las opiniones expresadas en los trabajos firmados son propias de los autores y no comprometen necesariamente a las Instituciones que los editan.

ISBN: 987-9159-05-5

Impreso en Argentina – Printed in Argentina

00002998

Impresión: VCR Impresores

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Índice

Presentación

<i>Gonzalo Estefanell</i> , Representante del IICA en la Argentina <i>Gustavo Idígoras</i> , Director Nacional de Mercados Agroalimentarios, SAGPyA.....	I
---	---

Marco regulatorio y organismos internacionales

<i>Roxana Blasetti</i> , Abogada, Coordinadora de Legislación Internacional, DNMA, SAGPyA.....	1
--	---

El Acuerdo de Agricultura en la OMC

<i>Gerardo Petri</i> , Licenciado en Economía, Economista de Gobierno, Coordinador de Asuntos Multilaterales, DNMA, SAGPyA <i>Paola Cleri</i> , Estudiante, Analista Técnico de la Coordinación de Asuntos Multilaterales, DNMA, SAGPyA.....	9
---	---

Objetivo del Acuerdo sobre la Agricultura y sus tres pilares

<i>Alonso Ferrando</i> , Licenciado en Economía, Analista Técnico de la Coordinación de Asuntos Multilaterales, DNMA, SAGPyA <i>Juan Andrés Nava</i> , Abogado, Analista Técnico de la Coordinación de Asuntos Multilaterales, DNMA, SAGPyA	25
--	----

Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC

<i>Maximiliano Moreno</i> , Abogado, Analista Técnico de la Coordinación de Legislación Internacional, DNMA, SAGPyA.....	37
--	----

El Acuerdo TRIPS

<i>Roxana Blasetti</i>	47
------------------------------	----

La cuestión medioambiental y su consideración en el ámbito de la OMC

<i>Gabriela Catalani</i> , Ingeniera Agrónoma, Analista Técnico de la Coordinación de Legislación Internacional, DNMA, SAGPyA	57
---	----

Acuerdo TBT

<i>Gabriela Catalani</i> <i>Maximiliano Moreno</i>	75
---	----

MERCOSUR

Jorge Iturriza, Licenciado en Economía, Coordinador del MERCOSUR, DNMA, SAGPyA

Mariano Jiménez, Licenciado en Ciencia Política, Analista Técnico de la Coordinación del

MERCOSUR..... 83

Relacionamiento externo MERCOSUR

Flavio Paladino, Licenciado en Economía, Analista Técnico de la Coordinación del MERCOSUR, DNMA, SAGPyA.....

91

Unión Europea – MERCOSUR

Jorge Iturriza..... 105

Área de Libre Comercio de las Américas

Gustavo Idígoras

Adriana Gómez, Ingeniera Agrónoma, Analista Técnico de la Coordinación del ALCA..... 113

Bioteología

Alejandra Sarquis, Ingeniera Agrónoma, Coordinadora de Asuntos Bilaterales, DNMA,

SAGPyA..... 125

Promoción de exportaciones

Christian Martínez, Licenciado en Economía Agrícola, Coordinador de Apoyo a las Exportaciones, DNMA, SAGPyA.....

135

Presentación

El comercio exterior se ha vuelto uno de los pilares del proceso de recuperación de la economía argentina, en medio de la profundización del proceso de ampliación del mercado mundial, es decir la globalización.

Si bien el intercambio de mercaderías se ha incrementado en forma importante en los últimos años, también es cierto que las negociaciones que se llevan a cabo se han vuelto más complejas. La pregonada apertura de mercados, por lo menos en el tema agropecuario y alimentario, no ha sido tal. Y esto responde, tanto al proteccionismo de producción local como a la preocupación de consumidores en cuanto a la inocuidad y calidad de los alimentos.

Desde el punto de vista del acceso a los mercados, el énfasis en el comercio de alimentos ha pasado de aspectos sanitarios a aspectos de calidad. En este punto se mezclan temas. Además de tener que demostrar que el rodeo de carne no tiene aftosa (la dimensión sanitaria) también es necesario demostrar, seguramente en el corto plazo, que no tiene BSE, que no ha sido alimentada con productos genéticamente modificados, etc. Ello quiere decir que tenemos que demostrar que los productos alimentarios que se quieren introducir en los mercados mas sofisticados, y por lo tanto más demandantes, son sanos, son buenos y son inocuos (la dimensión calidad). Todo esto está regulado por distintos acuerdos y/o reglamentaciones de esos mercados.

Los trabajos que se presentan en este libro apuntan precisamente a capacitar y actualizar sobre esos acuerdos y reglamentaciones que definen el acceso de los productos que se trata vender. El conocimiento de ellos es esencial, por supuesto, para los que son responsables de la negociación. También lo son para quienes intentan vender en el mercado global.

MARCO REGULATORIO Y ORGANISMOS INTERNACIONALES

Dra. Roxana Blasetti

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la Ronda Uruguay los acuerdos de liberalización comercial trascienden el campo de la reducción arancelaria y la regulación del uso de instrumentos comerciales.

La OMC empieza a ocuparse de temas vinculados con el comercio, el organismo adquiere supranacionalidad y extiende su competencia sobre áreas hasta entonces reservadas a la jurisdicción nacional.

La innovación intelectual, los estímulos a la inversión, y la base científica de las reglamentaciones nacionales dirigidas a proteger la salud o el medio ambiente, pueden ahora ser revisadas a la luz de sus efectos sobre el comercio internacional.

Esta ampliación de la competencia y de la jurisdicción internacional tiene manifestaciones también en materia del comercio agrícola.

Los compromisos asumidos en materia de liberalización del comercio de productos agropecuarios contenidos en el Acuerdo Agrícola (AA) (arancelización, reducción de subsidios y apoyos internos) durante la Ronda Uruguay dieron origen a nuevos temas, no estrictamente comerciales, pero que sin embargo pueden afectar los resultados de dicha liberalización.

Entre dichos temas, cabe mencionar las restricciones sanitarias (Acuerdo SPS), las reglamentaciones técnicas (Acuerdo TBT), los aspectos relativos a la propiedad intelectual (Acuerdo TRIPS), las cuestiones relativas al medio ambiente y su relación con el comercio internacional.

Dentro de las restricciones sanitarias, preocupa especialmente la interpretación amplia que pretende hacerse del principio precautorio.

Cuestiones tales como el bienestar animal, la trazabilidad, el etiquetado, los productos OGM, amenazan constituirse en "nuevas restricciones" cuyo alcance no está claramente definido dentro del Acuerdo TBT.

Específicamente dentro de los aspectos relativos a la propiedad intelectual preocupa el efecto jurídico de la protección de las indicaciones geográficas para vinos y otros productos alimenticios, la patentabilidad de la materia viva, y la protección de la información confidencial.

Con respecto al tema medio ambiental y su relación con la OMC, el Examen del párrafo 31 I) de la Declaración Ministerial de Doha establece: "La relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA). El ámbito de las negociaciones se limitará a la aplicabilidad de esas normas vigentes de la OMC entre las partes en el AMUMA de que se trate. Las negociaciones se harán sin perjuicio de los derechos que corresponden en el marco de la OMC a todo miembro que no sea parte en ese AMUMA".

El punto es de enorme importancia para el sector agroexportador, ya que existe la intención por parte de algunos países de legitimar las medidas medio ambientales convenidas en los Acuerdos Internacionales relativos al Medio Ambiente (AMUMAS), las cuales podrían invocarse para obstaculizar el comercio, sin que les sean aplicables las reglas de la OMC y especialmente el Sistema de Solución de Controversias.

Todos estos aspectos, regulados en distintos Acuerdos de la OMC, denominados "Acuerdos Abarcados" por el Acuerdo de Marrakesh, se debaten en distintos Comités y Consejos, pero confluyen en crear un escenario muy complejo para el acceso de los productos agroalimentarios a los mercados internacionales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que el marco multilateral del comercio (OMC) es a su vez paraguas jurídico para la armonización legislativa de los esquemas de integración (MERCOSUR), para las negociaciones hemisféricas y birregionales, y para la propia legislación interna.

Es en este sentido que se estima conveniente hacer una breve síntesis de la interrelación normativa existente entre los ámbitos multilaterales, regionales y nacionales, como así también el carácter obligatorio o recominatorio de los distintos marcos normativos.

2. MARCO INTERNACIONAL DE REGULACIÓN DEL COMERCIO AGRÍCOLA

Con respecto al comercio de productos agroalimentarios el Estado nacional asume obligaciones internacionales emanadas de distintas fuentes, a saber:

I) Acuerdos "Multilaterales"

Así llamados porque los compromisos contraídos en ellos y en el marco institucional que crean, se extienden, en general por su sola concertación, frente a todos los otros Estados signatarios del acuerdo de que se trate ("cláusula de la nación más favorecida incondicional" (CNMF)).

El orden multilateral vigente para la materia y cadena agroalimentaria está esencialmente concentrado en los acuerdos multilaterales que componen el sistema jurídico e institucional denominado "Organización Mundial del Comercio" (OMC). Dada la alta representatividad de los países que componen la OMC dentro del volumen del comercio mundial, puede identificarse a este sistema con la que podríamos llamar "comunidad económica internacional".

El Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, conocido como el Acuerdo de Marrakesh contiene:

- a) Los Acuerdos Comerciales Multilaterales
 - Acuerdo Multilateral sobre el Comercio de Mercancías;
 - Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y Anexos (GAT'S);
 - Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS).

- b) Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias

c) Acuerdo para que la OMC examine las políticas comerciales nacionales

A su vez, el Acuerdo Multilateral sobre el Comercio de Mercancías incluye los siguientes Acuerdos:

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994;
- Acuerdo sobre la Agricultura (AA);
- Acuerdo sobre las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS);
- Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV);
- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT);
- Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIMS);
- Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI (medidas antidumping);
- Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII;
- Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición;
- Acuerdo sobre las Normas de Origen;
- Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación;
- Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias;
- Acuerdo sobre Salvaguardias.

Existen también -negociados en el ámbito del GATT pero no de adhesión obligatoria- los llamados acuerdos comerciales plurilaterales. Ellos son: el Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles y el Acuerdo sobre Compras del Sector Público.

Los principios rectores del sistema multilateral de comercio, sin perjuicio de la aplicación de los principios generales del derecho, son:

EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACION: Este principio se hizo operativo con la incorporación al Acuerdo de una cláusula, conocida como Cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF), que establece que "...cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado".

LA CONSECUENCIA DE DAR TRATAMIENTO DE NMF es la multilateralización de los resultados de una negociación bilateral; i.e., una vez acordada una concesión comercial, la misma es extendida a todos los demás Miembros de la OMC aunque no hayan participado de esa negociación en particular.

EL PRINCIPIO DEL TRATO NACIONAL: los Miembros de la OMC no pueden diferenciar entre las mercancías importadas y la producción nacional una vez que las primeras ingresaron al mercado local.

Dentro del sistema de relaciones económicas internacionales encarnado por la OMC, la NMF implica un principio de igualdad jurídica o "no-discriminación", según el cual los tratamientos comerciales (preferencias) acordados (y no sólo los tratamientos arancelarios) se extienden a todos los Estados Miembros, con las únicas excepciones indicadas en dicho sistema normativo, que pueden autorizar la negociación de preferencias no-extensivas.

Estos principios generales no rigen para todas las áreas del comercio internacional, ya que el Acuerdo de la OMC -GATT 1994- es un contrato entre Estados y por ello rige solamente entre los signatarios y sobre las cuestiones expresamente incluidas en el Acuerdo.

No se pueden aplicar los principios contenidos en el Acuerdo General supletoriamente a aspectos del comercio no previstos ni regulados en él. Si bien se incorporaron nuevas problemáticas a la incumbencia de la OMC, aún están excluidos del régimen multilateral importantes aspectos del comercio internacional

La mencionada CNMF está expresamente fijada para el comercio de bienes físicos o mercancías en el artículo I del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (conocido por la sigla inglesa "GATT") y para el comercio de servicios en el artículo II del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (conocido por la sigla inglesa "GATS").

Coincidentemente, el "Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, incluido el comercio de mercancías falsificadas" (conocido por la sigla inglesa "TRIPS"), establece que, si bien los Miembros "podrán prever en su legislación nacional (...) una protección más amplia que la exigida (por el Acuerdo)", deberán conceder "a los nacionales de los demás Miembros el trato previsto en el presente Acuerdo" (Artículo I, párrafos 1 y 3).

II) Acuerdos de integración económica

Al contener tratamientos preferenciales entre los Estados que los suscriben y sobre la misma materia negociada en los acuerdos multilaterales, constituyen excepciones a la CNMF y por dicha razón deben tener el reconocimiento de estos acuerdos multilaterales, si bien en el caso de la Organización Mundial del Comercio no se requiere un reconocimiento formal y definitivo.

El MERCOSUR, por ejemplo, ha sido presentado ante la OMC y, aunque la negociación no está cerrada, se considera que la comunidad económica internacional en principio reconoce la legitimidad de los tratamientos preferenciales acordados y que puedan acordarse entre los cuatro Estados Partes.

Dado que se trata de excepciones pautadas a la CNMF, los acuerdos de integración deben atenerse a las formas y modalidades establecidas multilateralmente.

En tal sentido, la OMC ha establecido reglas estrictas con respecto a dichas formas y modalidades para dos clases de acuerdos de integración económica:

- a) En el caso de los acuerdos que incluyen la negociación de preferencias sobre el comercio de bienes físicos (mercancías), las formas y modalidades están fijadas en el artículo XXIV del GATT y en una Decisión denominada "Cláusula de Habilitación", dictada en la Ronda de Tokio de negociaciones multilaterales (1979)¹.

¹ A partir de las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras, los esquemas pueden evolucionar hacia formas más pretenciosas (mercados comunes, uniones económicas), pero que ya no requieren ajustarse a otras disciplinas multilaterales.

En la Ronda Tokio los Estados Miembros (entonces "Partes Contratantes") del GATT 1947, decidieron facilitar la formación de esquemas de integración entre países en desarrollo y menos adelantados, estableciendo entonces por la "Cláusula de Habilitación" la posibilidad de acordar tratamientos preferenciales no-extensivos sin necesidad de llegar a la formalización de zonas de libre comercio. De tal modo se autorizaron las "áreas (o zonas) de preferencias económicas internacionales", uno de cuyos ejemplos es la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), fundada por el Tratado de Montevideo de 1980 y que sustituyó a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), zona de libre comercio que había surgido del Tratado de Montevideo de 1960.

Desde el punto de vista del control multilateral de estos acuerdos de integración, la creación dentro de la OMC de un Comité de Acuerdos Regionales tiende a minimizar las diferencias (a veces formales) entre los distintos tipos de esquemas, permitiendo una evaluación de las preferencias negociadas en los distintos esquemas independientemente de la denominación de los acuerdos dentro de los cuales se inscriben tales preferencias. En el caso del MERCOSUR, por ejemplo, durante las primeras presentaciones ante la OMC se había discutido el grado de control multilateral, pretendiendo los países del esquema que al encuadrarse el MERCOSUR dentro de ALADI, no debía ser objeto de una apreciación multilateral semejante a la practicada con motivo de las presentaciones de zonas de libre comercio o uniones aduaneras. Otros países cuestionaron esta pretensión, pero en todo caso esta polémica tendió a diluirse con la creación del citado Comité de Acuerdos Regionales al que se asignó la función de controlar todo tipo de esquema.

Con respecto a los acuerdos de integración en el comercio de mercancías, el GATT tolera dos tipos de esquemas a título de excepción a la CNMF:

- las ZONAS DE LIBRE COMERCIO, consideradas como programas de liberación de lo sustancial del comercio entre los países miembros. Ello supone el cumplimiento de dos requisitos esenciales, desde el punto de vista de las exigencias multilaterales: perfeccionamiento de dichos programas en un tiempo útil (que en general se estima de diez años como máximo); y la extensión de dichos programas al universo de productos incluidos en el nomenclador arancelario, con escasas excepciones; y
 - las UNIONES ADUANERAS, consideradas como zonas de libre comercio a las que se agrega una política comercial externa común (y no sólo un "arancel externo común").
- b) En el caso de los acuerdos que incluyen la negociación de preferencias sobre el comercio de bienes intangibles (servicios), las formas y modalidades están fijadas en el artículo V del GATS².

Por último, acerca de la relación entre las reglas multilaterales para la concertación de acciones de integración económica y los esquemas de integración en sí, conviene distinguir:

- aquellas acciones de integración económica que al implicar excepciones a la CNMF deben atenerse a las reglas multilaterales (negociación de preferencias para el comercio de bienes o servicios, dentro de los tipos de esquemas autorizados); y
- aquellas otras acciones de integración económica que si bien pueden formar parte de las negociaciones formalizadas dentro de cada esquema, no constituyen excepciones a la CNMF por ser acciones de coordinación y cooperación. Es decir, acciones que no implican tratamientos comerciales preferenciales frente al reconocido a terceros Estados.

En la medida que los compromisos negociados no importan la negociación de preferencias o concesiones comerciales entre países miembros de un esquema de integración, ellos pueden fijarse dentro o fuera del mismo. Pero la decisión de introducirlos dentro del esquema implica la voluntad de los Estados miembros de extender los términos de reciprocidad, de modo que dichos compromisos de hecho son asumidos, revisados o dejados sin efecto en el marco global de las negociaciones del esquema de integración.

III) Acuerdos internacionales y no multilaterales

Son fuentes de obligaciones que no dan lugar a derechos sino en favor de los mismos Estados que contraen (o intercambian) dichas obligaciones.

Así, en principio, el Convenio de Ayuda Alimentaria no reconoce a los Estados potencialmente beneficiarios de ayuda, el derecho a exigir puntualmente a aquellos Estados que han asumido los compromisos de ayuda la ejecución de lo comprometido.

² Los acuerdos de integración para el comercio de servicios deberían ajustarse a los recaudos de GATS, que en principio consisten en: la "cobertura sectorial sustancial" (referida al número de sectores comprendidos, volumen del comercio afectado y modos de suministro); y la eliminación de discriminaciones en el tratamiento recíproco entre los países miembros de cada esquema, ya sea en la fecha de entrada en vigor del acuerdo o "sobre la base de un marco temporal razonable".

En la práctica, los esquemas de integración referidos inicialmente al comercio de mercancías, se proyectan sobre el comercio de servicios (es lo que ha ocurrido en la Comunidad Económica Europea, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el MERCOSUR, etc.), sin que se hayan formulado objeciones sustanciales en el ámbito multilateral a este "engrosamiento" de las preferencias dentro de un solo marco jurídico e institucional.

A su vez, los acuerdos de este tipo contienen normas que pueden admitir distintos niveles de obligatoriedad entre los Estados que asumen los compromisos. Pero en principio debe desecharse la idea de que puede tratarse de prestaciones puramente facultativas, pues en tales casos no se justificaría la concertación de acuerdos internacionales.

En materia agroalimentaria se presenta una diversidad de fuentes internacionales, de las cuales emergen vínculos compromisorios heterogéneos.

Por un lado, para el área vegetal, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de la FAO (CIPF), se desgana en organismos regionales entre los cuales nos atañe el Comité Regional de Sanidad Vegetal del Cono Sur (COSAVE), creado en 1989 con el objetivo de coordinar e incrementar la acción regional de los servicios nacionales fitosanitarios de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Por otro lado, para el área animal, actúa la Oficina Internacional de Epizootias (OIE).

Y un capítulo aparte merecería el análisis del Codex Alimentarius, cuya Comisión es la única organización internacional cuyas normas, directrices y recomendaciones son utilizadas como base para la armonización de medidas en el campo de la inocuidad de alimentos que afecten la salud de las personas. Sin embargo, como organismo intergubernamental que ejecuta un programa originado en la interacción de la FAO y la OMS, la Comisión no genera sus propias propuestas normativas, sino que aprueba medidas recomendadas por órganos auxiliares (Comités verticales o de productos y Comités horizontales o generales), actuando además otros foros, entre los que se encuentra el Comité Regional de América Latina y el Caribe.

En todos estos foros pueden articularse acciones destinadas a incidir sobre el sentido de las normas a dictarse, y en todo caso los debates y pronunciamientos técnicos reflejan criterios de juridicidad que los funcionarios deben valorar al momento de formular un diagnóstico sobre la conveniencia o no de adoptar un instrumento de protección fundado en las prescripciones del Codex.

3. ORDENAMIENTOS Y PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE RIGEN LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES

Son numerosos los ordenamientos que constituyen fuentes de obligaciones internacionales en materia agroalimentaria.

Deben contarse en primer lugar aquellos textos legales cuyo contenido regulatorio incide directamente sobre la materia. Pero se agregan otros textos, que regulan el comercio internacional de bienes (GATT), servicios (GATS) y la propiedad intelectual (TRIPs), suministrando principios o fundamentos y criterios de interpretación válidos independientemente del sector productivo y del contenido de la materia negociada.

Luego se deben considerar los ordenamientos que fijan políticas comerciales y macroeconómicas también aplicables al sector y productos agroalimentarios en tanto constituyan el objeto de relaciones económicas internacionales.

En el caso del comercio de productos Agrícolas, los Acuerdos abarcados por el Acuerdo de Marrakesh que rigen directamente son: el Acuerdo Agrícola (AA), el Acuerdo para la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT), el Acuerdo para la Protección de la Propiedad Intelectual (TRIPs).

Sin embargo, tantas y tan diversas disposiciones remiten a una escasa cantidad de principios o fundamentos que rigen las obligaciones internacionales, a saber:

- a) El cumplimiento de lo acordado (*pacta sunt servanda*);
- b) Cláusula (trato) de la nación más favorecida;
- c) Trato Nacional;
- d) Trato especial y más favorable en razón de la categoría asignada al país;
- e) Libre acceso a mercados o libre circulación y protección de la propiedad intelectual en relación con el comercio.

Son dos principios indisolublemente unidos, en un sistema dialéctico de permanente oposición y búsqueda de síntesis transaccionales. Esta vinculación define una de las ambivalencias fundamentales del sistema de comercio internacional, porque:

- en aras del libre acceso a mercados pueden burlarse derechos patrimoniales; y
- en aras de la protección de los derechos patrimoniales puede reducirse o anularse el libre acceso a mercados;

- g) Protección de la vida y de la salud;
- h) Protección de los recursos naturales no renovables;
- i) Seguridad alimentaria;
- e) Criterio de jurisdicción;
- h) Criterio de proporcionalidad;
- g) Criterio de reciprocidad.

4. CONCLUSIONES

En las relaciones económicas internacionales se plantean situaciones cuya definición jurídica puede estar dada por uno, dos o varios niveles distintos de ordenamientos. No todos esos ordenamientos poseen la misma jerarquía jurídica ni valor compromisorio.

En consecuencia, dependiendo de cada caso concreto, deberán analizarse los ordenamientos jurídicos que rigen la materia en cuestión:

- los Acuerdos multilaterales;
- los Acuerdos de integración económica;
- los Acuerdos internacionales (no multilaterales ni de integración económica); y
- el ordenamiento jurídico interno.

La aplicación de normas correspondientes a un ordenamiento u otro debe resolverse con motivo del análisis de situaciones determinadas. Sin embargo, existe jurisprudencia nacional, internacional y multilateral que permite identificar algunos criterios que fijan la pertinencia o impertinencia de la aplicación de un ordenamiento en caso de superposición con otro.

El estudio de casos permite detectar dichos criterios con mayor claridad. Por ello, se presentarán en el curso ejemplos de superposición entre las distintas categorías de ordenamientos y el criterio utilizado en cada caso para una solución consistente.

EL ACUERDO DE AGRICULTURA EN LA OMC

Msc. Gerardo Petri
Srta. Paola Cleri

1. ANTECEDENTES DE LAS NEGOCIACIONES EN LA RONDA URUGUAY

Establecimiento del GATT, Ginebra, 1947

En los años 40, comienza a pensarse en la necesidad de crear un marco que regulara y promoviera el comercio internacional. Surge entonces la iniciativa de crear, en Bretón Woods en el año 1944, el Banco Mundial y el FMI para hacer frente a los asuntos financieros internacionales. También se previó la fundación de una Organización Internacional de Comercio (OIC) que supervisase el comercio internacional e impusiese un marco normativo. Dos años después, en La Habana, Cuba, se elaboró una carta de la OIC, aunque los gobiernos miembros nunca llegaron a ratificarla.

En este marco, un año más tarde, se firma en Ginebra el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que fue el más importante avance en las negociaciones de comercio internacional. Debido a la carencia de una organización permanente que pudiera garantizar su aplicación, el GATT se rigió por medidas provisionales hasta 1994 cuando el Acta Final de la Ronda Uruguay dispuso la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Hasta ese año, los signatarios del GATT, reconocidos como *partes contratantes* y no como miembros, aplicaron el Acuerdo de conformidad con los Protocolos de Aplicación Provisional (PAP), en tanto la secretaría administrativa mantuvo el nombre de Comisión Interina de la Organización Internacional del Comercio (CIOIC).

Los objetivos y principios del GATT

El Acuerdo de 1947 buscaba establecer un marco transparente que permitiera reducir los obstáculos al comercio y de esta forma, incrementar el comercio internacional. Entre los principios y disposiciones principales se encuentran:

No discriminatorio. Un país no debe discriminar entre sus interlocutores comerciales (se concede a todos, de forma igualitaria, la condición de "nación más favorecida" o NMF); y tampoco debe discriminar entre sus propios productos, servicios o ciudadanos y los productos, servicios o ciudadanos extranjeros (se les concede el "trato nacional").

El trato NMF significa que cada vez que un país reduce un obstáculo al comercio o abre un mercado, tiene que hacer lo mismo para los productos o servicios de todos sus interlocutores comerciales, sean ricos o pobres, débiles o fuertes.

Por Trato Nacional, es decir el trato igualitario para los nacionales y los extranjeros, se entiende que todas las mercancías importadas y producidas en el país deben recibir un trato igualitario, con excepción del arancel de frontera. Lo mismo se aplica a los servicios extranjeros y a los nacionales, y a las marcas de fábrica o de comercio, el derecho de autor y las patentes extranjeras y nacionales. Este principio de "trato

nacional" figura en los tres principales Acuerdos de la OMC (GATT, AGCS y ADPIC), aunque el principio se aborda en cada uno de ellos de manera ligeramente diferente.

Más libre. Los obstáculos se deben reducir mediante negociaciones. La reducción de los obstáculos al comercio es uno de los medios más evidentes de alentar el comercio.

Esos obstáculos incluyen los derechos de aduana (o aranceles) y ciertas medidas tales como las prohibiciones de importación o los contingentes que restringen selectivamente las cantidades importadas. Ocasionalmente también se han debatido otras cuestiones, como el papeleo administrativo y las políticas cambiarias.

Previsible. Las empresas, los inversores y los gobiernos extranjeros deben confiar en que no se establecerán arbitrariamente obstáculos comerciales (que incluyen los aranceles, los obstáculos no arancelarios y otras medidas); un número creciente de compromisos en materia de aranceles y de apertura de mercados se "consolidan" en la OMC. Para las mercancías, estas consolidaciones equivalen a límites máximos de los tipos arancelarios. Un país puede modificar sus consolidaciones, pero sólo después de negociarlo con sus interlocutores comerciales, lo que puede significar que tiene que compensarlos por la pérdida de comercio. Uno de los logros de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay consistió en incrementar la proporción del comercio sujeto a compromisos consolidados. La promesa de no aumentar un obstáculo al comercio puede ser tan importante como reducirlo. El resultado de todo esto es un grado considerablemente mayor de seguridad de los mercados para los comerciantes y los inversores

Más competitivo. Se desalientan las prácticas "desleales", como las subvenciones a la exportación y el dumping de productos a precios inferiores al costo para ganar partes de mercado. Algunas veces se describe a la OMC como una institución de "libre comercio", pero esto no es completamente exacto. El sistema autoriza en realidad la aplicación de aranceles y, en circunstancias restringidas, otras formas de protección. Es más exacto decir que es un sistema de normas consagrado al logro de una competencia libre, leal y sin distorsiones.

Más ventajoso para los países menos adelantados. Dándoles más tiempo para adaptarse, una mayor flexibilidad y privilegios especiales.

Los logros anteriores a la Ronda Uruguay

La forma en que se promovió la liberalización del comercio en el marco del GATT fue a través de rondas periódicas de negociaciones multilaterales. Desde la Ronda de Ginebra en 1947 hasta la Ronda Uruguay en 1994 se han realizado ocho rondas en total.

Estas rondas se centraron mayormente en la reducción arancelaria multilateral y la extensión de las reducciones acordadas a todos los miembros, de conformidad con la cláusula NMF. En las primeras rondas la negociación se basó en un sistema bilateral de ofertas y demandas, mientras que desde la Ronda Uruguay, las negociaciones fueron multilaterales, reduciendo los aranceles por medio de fórmulas generales.

Exclusión de la Agricultura del GATT

Desde un principio, el sector agrícola fue considerado como un sector especial de la economía, en tanto las justificaciones se basaban en la seguridad alimentaria. Esto hizo que la cuestión del comercio de productos agrarios, en general, haya quedado excluida de las negociaciones hasta la Ronda Uruguay.

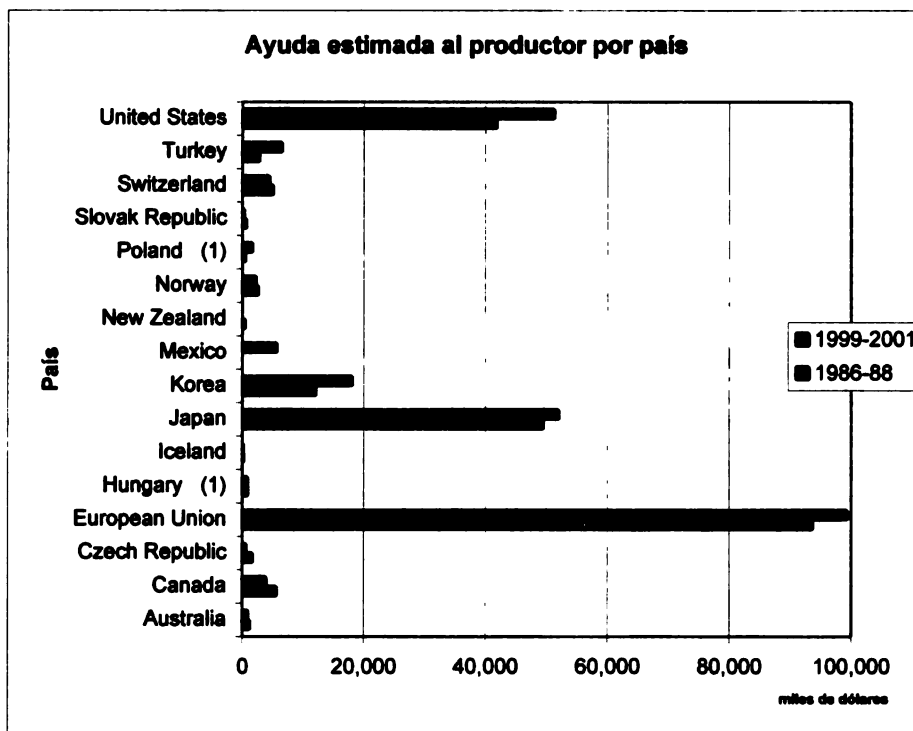
Sin embargo, algunos productos agropecuarios ya habían sido negociados separadamente en las rondas anteriores (ver recuadro). Así, durante la Ronda Dillon, se redujeron los aranceles aplicados a la soja, el algodón, las hortalizas y las frutas en conserva. Años después, durante la Ronda Kennedy se negociaba el Convenio Internacional del Trigo y el Acuerdo Internacional sobre los Productos Lácteos y la Carne.

Cuadro 1: Principales logros en las Rondas

RONDA	PRINCIPALES LOGROS	ACONTECIMIENTOS AGRÍCOLAS
Ginebra (1947) Annecy (1949) Torquay (1950-51) Ginebra (1955-56)	Durante las primeras cuatro rondas, las negociaciones estuvieron basadas en listas de pedidos y ofrecimientos, negociando los países en forma bilateral primero con los principales oferentes y explorando después posibles oportunidades multilaterales equitativas.	En la cuarta ronda, los EE.UU. obtuvieron un permiso para imponer restricciones cuantitativas para los commodities cubiertos en la Sección 22 del Acta de Ajuste agrícola.
Dillon (1960-62)	La primera ronda después de la formalización de la UE fue la última en utilizar el enfoque de pedidos y ofertas para negociar.	La UE realizó concesiones consolidando libres de aranceles a los porotos de soja, y con niveles bajos en aceite de soja y otras semillas y productos de oleaginosos y algodón.
Kennedy (1963-67)	Por primera vez las negociaciones arancelarias se conducen en forma horizontal. Los participantes acordaron una fórmula de recorte arancelario lineal del 50% y luego negociaron las excepciones. El tema de la dispersión arancelaria fue dejado para la próxima ronda.	Las negociaciones agrícolas se centraron en los mecanismos de la Política Agrícola Común de la UE. La UE sugirió consolidar márgenes a los precios de ayuda al productor con relación a los precios mundiales de referencia. Este enfoque fue rechazado y las negociaciones agrícolas terminaron en un punto muerto. Fueron creados el Consejo Internacional del Trigo y la Convención de Ayuda Alimentaria.

Como consecuencia, los niveles de ayuda y protección a la agricultura aumentaron considerablemente en esos años. Esto especialmente se dio en los países desarrollados. Algunos países exportadores netos, como por ejemplo los Estados Unidos, mantuvieron sus contingentes en el mercado recurriendo a subsidios a la exportación, limitando aún más el mercado para aquellos otros países que no pudieron o quisieron aplicar tales programas.

Cuadro 2: Ayuda estimada al productor por país



Todas estas medidas generaron grandes distorsiones en el mercado mundial de alimentos, reduciendo los precios de dichos productos por debajo de los costos de producción.

Hubo que esperar hasta 1986, durante la Ronda Uruguay, para que se incluyera el tema de la agricultura en el programa de negociaciones.

2. NEGOCIACIONES EN LA RONDA URUGUAY: INCLUSIÓN DE LA AGRICULTURA

Intereses e interlocutores del acuerdo

Los principales interlocutores fueron Estados Unidos, la Unión Europea, y en menor medida el Grupo Cairns¹, todos ellos tomaron diferentes posturas:

La Comunidad Económica Europea no estaba interesada en que se incluyeran dentro del temario de la Ronda Uruguay nuevas iniciativas. Esto se debió a que estaba más interesada en desarrollar su propio mercado interno y en integrar sus nuevos estados miembros. Asimismo reconocía que cualquier negociación en relación con los productos agrícolas implicaría un cambio en la Política Agraria Común (PAC).

¹ Conformado por 14 países: Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Tailandia, Indonesia, Malasia, Filipinas, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay, Fidji y Hungría.

Estados Unidos, en cambio, estaba entusiasmado con la revitalización del GATT. La nueva administración del Presidente Reagan planteaba objetivos que iban más allá de su tradicional foco en la reducción de tarifas, buscando la liberalización del comercio agrícola.

En agosto una reunión en Cairns, Australia, de 14 países exportadores de productos agrícolas había impulsado la liberalización del comercio agropecuario. Esta alianza fue significativa, no sólo porque se incorporó un grupo fuerte de negociación no tradicional, sino también porque aseguró que esta vez el agro no debía ser ignorado en las reuniones del GATT. Este grupo basó su propuesta en la reducción del proteccionismo y de las medidas de ayuda interna otorgadas a los agricultores de los países desarrollados.

Otros interlocutores que también se interesaron en las negociaciones fueron los países en desarrollo importadores netos de alimentos, que expresaron su preocupación por la repercusión en los precios de sus importaciones.

Japón y Corea, se inquietaron por sus mercados nacionales de arroz que tenían un nivel de protección sumamente alto y afrontaban una fuerte oposición interna a la reforma del sector.

3. COMIENZO DE LAS NEGOCIACIONES

Declaración de Punta del Este

Previo a la Reunión Ministerial de Punta del Este el 14 de septiembre de 1986, habían ocurrido algunos hechos importantes. El Acuerdo Multifibras (AMF) se había extendido el 31 de julio, por 5 años, lo cual redujo la tensión que provocaba este ítem para la Reunión de Punta del Este.

Por otro lado, la reunión de 14 países exportadores de productos agrícolas en Cairns había instalado la discusión de si debía incluirse el tema agrícola o no. Este ítem quedaba aún por resolverse en la Reunión.

Los nuevos temas (servicios, propiedad intelectual, e inversión), fueron los más problemáticos. Involucraron una prolongada negociación donde Estados Unidos, Brasil, e India fueron los actores principales, en la que el primer país dejó en claro que abandonaría la reunión si no se incluían estos temas.

Finalmente la reunión concluyó satisfactoriamente el sábado 20 de septiembre, con la adopción de una Declaración en donde se lanzaba la Ronda Uruguay, proclamando que concluiría en cuatro años. Este texto dividía las negociaciones en dos partes. En la primera se dedicaba al intercambio de bienes, en donde los ministros actuarían como partes contratantes. Se incluyó en esta parte la propiedad intelectual y la inversión, pero con el entendimiento de que cualquier dificultad que pudiera traer aparejada la discusión de estos temas no demoraría el avance en el resto.

En cuanto a la agricultura, se tomó una posición neutral entre las posiciones de la Comunidad Europea y el Grupo Cairns. Se buscó una mayor disciplina y previsibilidad junto con una mayor liberalización del sector.

En la II Parte se trató el tema de los servicios, en donde los ministros simplemente serían representantes de los gobiernos.

Negociaciones en Agricultura

Las negociaciones en el tema de Agricultura fueron complicadas debido a la contraposición de los intereses en juego. En las Reuniones Ministeriales de 1982 y 1984, así como luego en las preparaciones finales de Punta del Este, los desacuerdos en agricultura amenazaron con bloquear todas las negociaciones.

El Comité de Comercio Agrícola pasó dos años estudiando todo lo referente al comercio agrícola, y en 1984, de acuerdo con su mandato, recomendaron como debería liberalizarse el sector. Las observaciones previeron acciones en cuatro frentes: mejor acceso a los mercados, mayor disciplina en competencia a las exportaciones, restricciones a las medidas de ayuda interna, y un tratamiento especial a los países en desarrollo. Entre 1985 y 1986 el Comité desarrolló un proyecto para las negociaciones sobre como deberían alcanzarse estas recomendaciones. Un resultado obvio de todo este desarrollo previo condujo a que en la Declaración de Punta del Este el tratamiento de la agricultura fuera mas detallado y específico que el de las demás materias.

Ese mismo año, el nuevo grupo de negociación, presidido por De Zeeuw, comenzó a trabajar para solucionar las grandes diferencias entre los intereses de los distintos actores.

El más ferviente litigante en las negociaciones agrícolas fue Estados Unidos: gran competidor en cereales, carne y una amplia gama de otros productos agrícolas, sin embargo restringe importaciones de productos diarios como azúcar, maní y algodón. EE.UU. hacía gran uso de los subsidios a las exportaciones, especialmente de granos, pero insistía que simplemente lo hacía para competir con los subsidios de los otros países. Estas iniciativas estaban fuertemente apoyadas por el recientemente formado Grupo Cairns, que aunaba las fuerzas de países desarrollados y países en desarrollo, que eran los mayores participantes en el comercio mundial de uno o varios productos.

La Comunidad Económica Europea, Japón, Corea y un gran numero de países en desarrollo más pequeños estaban a la defensiva en las negociaciones de agricultura. La Comunidad Económica Europea estaba especialmente preocupada por defender la política agrícola común (PAC). Esto mantenía precios altos para los agricultores de la CE (y consumidores) por un complejo mecanismo que incluía gravámenes a las importaciones que encarecían los productos importados tanto como los productos europeos y subsidios a las exportaciones que le permitía a sus productos competir en el mercado internacional. La CE era apoyada por un número de países que disfrutaban de un acceso a los mercados de la Comunidad preferencial. Japón por su parte, a pesar de ser el mayor importador del mundo de alimentos, mantenía estrictos límites en las importaciones de algunos productos agrícolas, y mantenía un total embargo a las importaciones de arroz. Corea compartía las mismas políticas comerciales sobre los productos agrícolas. También a la defensiva se encontraban un gran número de países importadores netos de productos agrícolas, entre los que figuraban un gran número de países africanos que dependían de las importaciones de granos y otros productos para alimentar a sus poblaciones. Estos países temían que una reducción en los subsidios a las exportaciones resultaría en un aumento de los precios internacionales de los productos agrícolas que harían imposible su obtención.

En los años siguientes, el trabajo se concentró en resolver una serie de ítem técnicos. La Comunidad Europea propuso usar el MGA (Medida Global de Ayuda) como base para medir la negociación de los sectores de productos agropecuarios. EE.UU. planteó la arancelización como técnica que proponía que todas las barreras no arancelarias a las importaciones se convirtieran en barreras equivalentes. Japón, Suecia y Noruega, por su parte, se presentaron como países donde la agricultura era manejada por preocupa-

ciones no comerciales y argumentaron que debía admitirse que participen de la Ronda sin solicitarles la reducción general de los aranceles al agro.

Asimismo había una discusión sobre las necesidades de los países en desarrollo y en particular de los países importadores netos de alimentos (PEDINAs), aunque en ambos casos se entendía podía aplicarse trato especial.

En diciembre de 1989 los participantes de la Ronda presentaron sus propuestas detalladas, que mostraban grandes desacuerdos para las negociaciones. Estos desacuerdos fueron irreconciliables a la hora de la Reunión en Bruselas. Por este motivo se le solicitó a Dunkel, el director general del GATT, que hiciera consultas intensivas con el objetivo de llegar a acuerdos en todas las áreas de negociación. Asimismo, se le encargó que reconviniera la reunión para cuando lo considerara apropiado.

A pesar de la dificultad en las negociaciones agrícolas, que su eventual ruptura se lograron progresos en ciertos ítem. Uno de los objetivos de la Secretaría fue asegurarse de que, cuando las negociaciones se reasumieran se harían a partir de las iniciativas surgidas en Bruselas. Se esperaba que esto fuera un nuevo punto de partida para las negociaciones en Ginebra y que prevenga los bloqueos que frenaron los acuerdos en el pasado.

En noviembre de 1991 se llevó a cabo una reunión en Washington para buscar respuestas entre el presidente Bush y el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors. Se reportó que EE.UU. estaba dispuesta a aceptar un 35% de reducción de los subsidios a las exportaciones y un 30% de ayuda interna. Pero la reducción de los subsidios a la exportación era inaceptable para algunos miembros de la Comunidad Europea. Es más, la CE quería equilibrar algunas tarifas, y encontrar la forma de alcanzar pagos compensatorios a los granjeros bajo la reforma al CAP, clasificados como “verdes”.

Propuesta Dunkel y la reforma de la Política Agrícola Común (PAC)

Entonces, Dunkel debió arbitrar y conciliar los intereses de los miembros, para lo que preparó un borrador del acuerdo donde se daban respuesta a todos los asuntos no resueltos. Se supuso que los gobiernos podían aceptar el paquete de opciones que representaba el esfuerzo de un justo y balanceado resultado.

Las opciones presentadas por Dunkel para completar el borrador del acuerdo eran:

Ayuda interna: en la caja verde (exento de reducción) se incluían las políticas que no implicaban transferencias directas desde los consumidores y que no involucraban ayuda en los precios a los productores. Todos los subsidios, excepto para productos específicos subsidiados en menos del 5% del total, se reducirían en un 20% del nivel de 1988 entre 1993 y 1999.

Acceso a los Mercados: se aplicaría una arancelización a aquellos bienes con restricciones, y con las resultantes tarifas se reducirían en un promedio del 36%, e individualmente al menos un 15% en el período 1993/99, con acceso al menos al 3% del mercado nacional desde el principio y al 5% para 1999.

Subsidios a las Exportaciones: por comparación al período 1986/90, el gasto total debería reducirse en un 36%, y el volumen subsidiado por 24% en el período 1993/99.

Las opciones de Dunkel en estos temas agrícolas centrales, incorporadas en un Borrador Final del Acta fueron atacadas fuertemente en los siguientes meses. La crítica vino principalmente de países importadores netos de alimentos. No logró un compromiso de todos los participantes en el paquete y el resultado final de la Ronda Uruguay difirió en distintos aspectos de la propuesta de Dunkel. Pero, por lo menos, su propuesta se acercó más al resultado final que ninguna propuesta anterior.

Acuerdo Blair House

Se entablaron entonces una serie de negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y la CE, que concluyen en la firma de un acuerdo que se le conoció como Acuerdo Blair House en noviembre de 1992. Este texto introdujo una serie de enmiendas a la Propuesta Dunkel:

- La disminución del volumen de las exportaciones a 21%.
- El período de base utilizado como punto de referencia para la disminución de las subvenciones a la exportación se volvió más flexible (se pudo tomar 1992), lo que tuvo como consecuencia un aumento inicial del nivel permitido de las subvenciones a la exportación.
- Se creó la caja azul (pagos directos sujetos a limitación de producción). Estos pagos distorsivos no se incluyeron dentro del cálculo de la MGA ni se consolidaron en las Listas.

El empuje final

Una nueva autoridad asumió el 30 de junio de 1993. Peter Sutherland sería el sucesor de Dunkel. A diferencia de éste, Sutherland era una personalidad más política que había hecho su fama primero como Procurador General de Irlanda, y luego como Comisionado de la EC en Bruselas. A horas de su asunción, Sutherland expresó su confianza en que la reunión del Grupo de los Siete en Tokio sería central para la rápida solución de la Ronda. En este sentido, presionó a los participantes de Tokio entregando una presentación a una semana de haber asumido su función.

Este empuje obtuvo sus frutos: el grupo de los siete líderes estaba bajo mucha presión del resto del mundo, y ellos mismos necesitaban de la Ronda. Al comienzo de julio, los ministros de comercio del grupo Quad (que tenía representantes de Canadá, la UE, Japón y EE.UU.) se encontraron en Tokio, y el 7 de julio produjeron un Acuerdo paquete sobre cómo se perseguirían las negociaciones de Acceso a los Mercados. A pesar de que muchos notaron que los Ministros de Agricultura no estuvieron presentes y que el paquete no decía nada sobre la disputa agrícola, Sutherland consideró este encuentro como un verdadero avance. Tomó muy en serio los comentarios del Quad sobre cerrar las negociaciones ese año, y preparó un calendario que concluiría el 15 de diciembre. Sutherland reportó un acuerdo con Denis y David Howe, presidentes de los grupos de servicios y de acceso a los mercados para que estos se temas se resuelvan para mediados de octubre. Para los Bienes definió un camino crítico en las negociaciones: revisión por cada gobierno de sus posiciones nacionales durante agosto, negociaciones en septiembre (tanto bilaterales como en grupos), y consultas por el presidente en octubre. Esto debe continuarse en unos ajustes finales para mediados de noviembre, dejando para diciembre la revisión de los resultados de las negociaciones para los países en desarrollo. No obstante, una convincente fecha de cierre no era suficiente condición para el éxito de la Ronda, pero sí forzó a que se tomaran algunas de las decisiones políticas que hasta el momento venían posponiéndose.

La primera reunión de la Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) fue el 31 de agosto, y siguió juntándose varias veces en los siguientes meses. Estas reuniones mantuvieron la Ronda bajo el ojo público y les aseguraba a los pequeños países que aún eran parte de las negociaciones.

En el tema de acceso a los mercados, la Declaración de Punta del Este había establecido los objetivos de reducir o, si era apropiado, eliminar las tarifas. Sin embargo, durante los primeros cuatro años de la Ronda poco se resolvió en pos de estos objetivos. Las negociaciones ni siquiera comenzaron en 1991, cuando apareció el borrador del Acta Final para resolver algunos asuntos centrales, particularmente recomendando la arancelización plena para los productos agrícolas y un período de aplicabilidad de 5 años para llevar adelante las reducciones tarifarias. No obstante, a la hora de negociar el borrador como un todo, en la primavera de 1992, las ofertas en acceso a los mercados de los principales países no habían llegado aún. Solo al final de año, luego del Acuerdo de Blair House, Estados Unidos y la Unión Europea presentaron sus propuestas para los productos agrícolas. Aparte de la continua insistencia de Japón y otros países en no aceptar la arancelización, todavía no se había logrado una aceptación de cómo se llevarían a cabo las metas propuestas en Punta del Este. El Acuerdo de Tokio lo que hizo fue mostrar el compromiso de los países desarrollados.

**Cuadro 3: Objetivos numéricos para reducir las subvenciones y la protección
Reducciones acordadas en la Ronda de Uruguay y respecto de la protección y
las subvenciones agrícolas**

	Países desarrollados 6 años: 1995-2000	Países en desarrollo 10 años 1995-2004
Aranceles		
Reducción media general para todos los productos agropecuarios	-36 %	-24 %
Reducción mínima por producto	- 15%	- 10%
Ayuda interna		
Reducciones de la MGA Total en el sector	- 20%	- 13%
Exportaciones		
Valor de las subvenciones (desembolsos)	- 36%	- 24%
Cantidades subvencionadas	- 21%	- 14%

Notas: Los países menos adelantados no tienen que asumir compromisos de reducir los aranceles ni las subvenciones. El nivel de base de las reducciones arancelarias fue el tipo consolidado antes del 1° de enero de 1995; o, en el caso de los aranceles no consolidados, el tipo aplicado efectivamente en septiembre de 1986, cuando comenzó la Ronda de Uruguay.

Sólo aparecen en el Acuerdo las cifras de reducción de las subvenciones a la exportación. Las demás cifras representan objetivos empleados para calcular las "listas" de compromisos jurídicamente vinculantes de los países. Los compromisos específicos de cada país varían en función del resultado de las negociaciones. Como consecuencia de estas negociaciones, varios países en desarrollo optaron por fijar tipos máximos consolidados que no disminuyen con los años.

Fuente: OMC – Negociaciones sobre la Agricultura – CUESTIONES EXAMINADAS Y SITUACIÓN ACTUAL.

El CNC aprobó el itinerario de Sutherland que preveía terminar la Ronda en los 19 días que faltaban para el 15 de Diciembre. Las consultas finales sobre acceso a los mercados y la revisión de los resultados para los países en desarrollo, debían llevarse a cabo en la siguiente semana. Las cabezas de las delegaciones debían reunirse para discutir los puntos críticos en servicios y empezar a limpiar cada una de las versiones revisadas del borrador del Acta Final. Las negociaciones debían completarse para el 13 de diciembre y la reunión del CNC del 15 debía aprobar todo el paquete.

La semana siguiente las conversaciones entre Brittan y Cantón se intensificaron, lo que generó un gran optimismo entre los miembros. Se confiaba que hubiera una mayor flexibilidad de los americanos en agricultura y un mayor compromiso de los franceses para aceptar el trato. Entre tanto, mientras las dos piezas más importantes parecían encajar, Japón y Corea podían al fin estar dispuestos a aceptar algunas importaciones de arroz bajo tratos que les dejarían posponer una tarificación plena.

El lunes 5 de diciembre, luego de un fin de semana agitado, se logró la aceptación por parte de los franceses del paquete. Agricultura, con excepción de la cuestión para las importaciones de arroz en Japón y Corea, había dejado de ser un obstáculo en las negociaciones.

En Ginebra todavía faltaba una intensa negociación en materias aún pendientes. La mayoría se llevó adelante en reuniones bilaterales para resolver el tema de acceso a los mercados o en pequeños grupos, que consistían en los países a los que más les interesaba un problema particular. Sutherland presidió las reuniones con los líderes de las delegaciones donde se encontrarían soluciones a problemas generales aún no resueltos.

Una reunión del grupo de negociación de bienes se llevó a cabo el 8 de diciembre, donde se dio a conocer el manuscrito de las negociaciones de la UE y EE.UU. en Bruselas. En agricultura fue confirmado que los dos lados ahora proponían una aún más lenta introducción de los recortes en subvenciones a la exportación (de lo que ambos se beneficiarían con una alta venta de granos) y una extensión de la llamada "cláusula de paz", período por el cual la política agraria común de la UE (PAC) no podía ser cuestionada. Se revelaron también una variedad de otros puntos con nuevas aperturas a los mercados y recortes en tarifas para granos, carnes, frutas y vegetales.

Los siguientes días fueron duros para las negociaciones. Especialmente en el área de servicios, anti-dumping y acceso a los mercados. Finalmente, la noche del 15 de diciembre de 1993 se firmó el Acuerdo de la Ronda Uruguay que significó el fin de las negociaciones.

Los principales avances del AsA fueron los siguientes:

- se establecieron niveles de acceso mínimo para mercados que antes estaban cerrados o eran muy restrictivos;
- se expandió el acceso a los mercados a través de contingentes arancelarios; y
- se tomaron compromisos de reducción para las subvenciones a la exportación y algunos apoyos internos.

4. ACUERDO DE MARRAKESH: CREACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)

El 15 de abril de 1994 en una reunión ministerial en Marrakesh se crea la Organización Mundial del Comercio (OMC) para administrar los acuerdos multilaterales negociados en la Ronda Uruguay y que contara con un marco legal para aplicar dichos documentos. Los objetivos principales son:

- supervisar el comercio internacional;
- buscar eliminar gradualmente todo tipo de flujos comerciales; y
- conducir las negociaciones a futuro de temas comerciales.

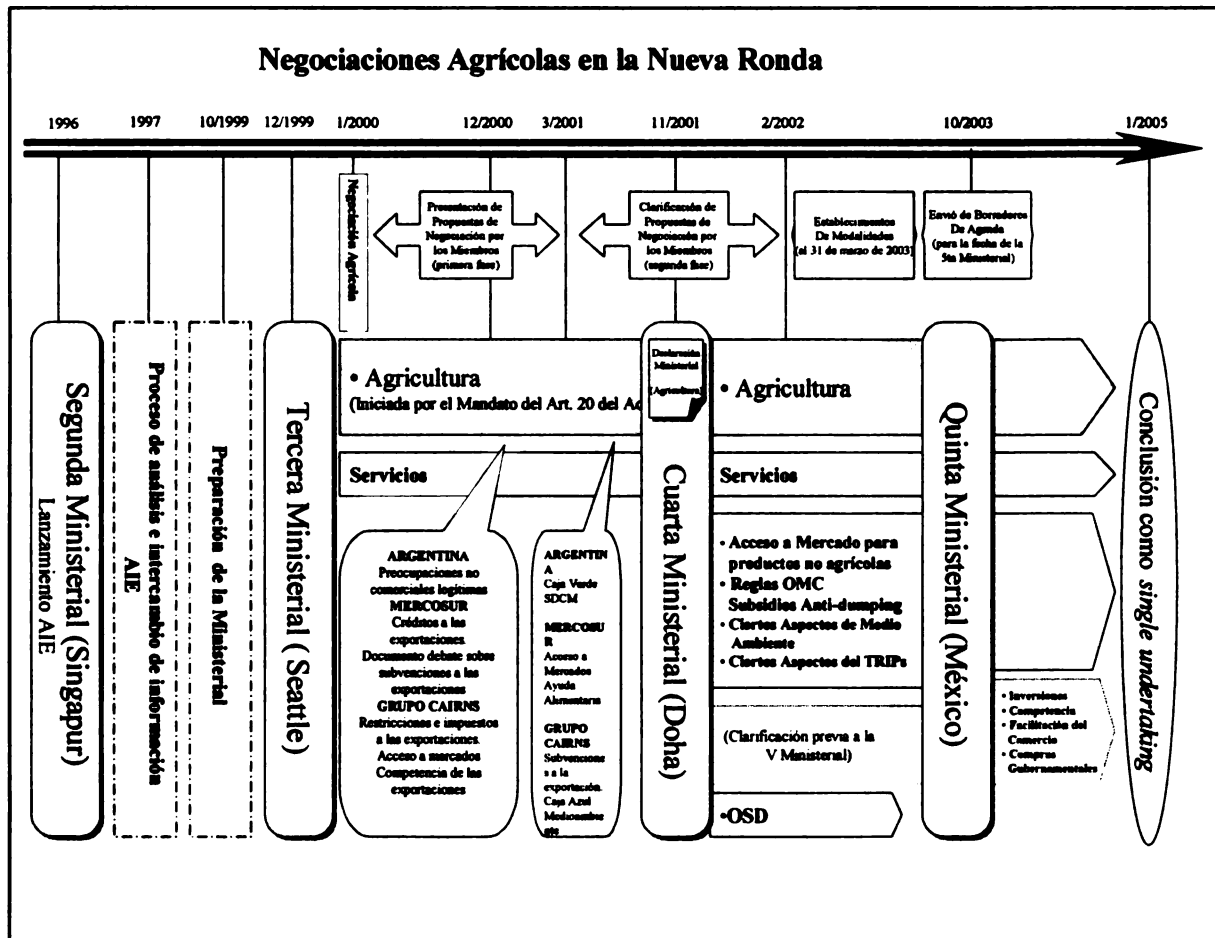
Para cumplir con estos objetivos se crea un órgano de solución de diferencias, además del requerimiento a todos los miembros de adherir a los acuerdos que se habían negociado en el GATT.

Con la creación de la OMC se logró mejorar los niveles de vigilancia y control a través de revisiones periódicas de las políticas comerciales de los países miembros.

5. SEATTLE

Durante la Tercera Reunión Ministerial de la OMC que se realizó en Seattle del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999 debía haberse lanzado la siguiente Ronda. El fracaso se debió a la incapacidad de EE.UU., Japón y la UE de conciliar sus posturas sobre los temas a tratar en la próxima Ronda. Una vez más, la agricultura fue parte del centro de la discusión. Esto se debió a las distintas interpretaciones del Artículo XX del AsA, donde se establecía que en 1999 deberían comenzar las negociaciones para completar la liberalización del sector agrícola. En Seattle se encontraron dos posturas antagónicas que no dejaron margen de maniobra.

Japón, la UE, Corea, Suiza y los países nórdicos planteaban la *multifuncionalidad* de la agricultura como preocupación no comercial, la no-reducción de la ayuda interna y los subsidios a la exportación. La posición contraria la tomaron los países en vías de desarrollo, secundada parcialmente por el Grupo Cairns. Estos países exigían una reducción gradual de aranceles, de ayuda interna y la eliminación de los subsidios a la exportación. Demandaban asimismo un trato especial y diferenciado que garantizaba la equidad y se oponía a la *multifuncionalidad* de la agricultura.



6. EL MANDATO DEL ARTICULO 20: CONTINUACIÓN DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

La continuación del proceso de negociación se está llevando a cabo en el marco del Artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura². Dicho artículo establece que los Miembros de la OMC deben entablar negociaciones para proseguir la reforma del comercio de productos agropecuarios.

Primera Fase de las negociaciones (a 26-27 de marzo de 2001)

Durante la primera fase de las negociaciones, que comenzó a principios de 2000 y finalizó con una reunión de balance celebrada los días 26-27 de marzo de 2001, hubo siete reuniones; se presentaron unas 44 propuestas de negociación, cuatro documentos titulados nota, comunicación, comunicación técnica, y documento de debate respectivamente. Estas propuestas fueron presentadas por un total de 125 países, lo que equivale al 85 por ciento de los Miembros de la OMC. Se destacó en esta etapa la gran participación de los países en desarrollo en el proceso.

Las propuestas recibidas en la primera etapa abarcaron todos los niveles importantes de las negociaciones sobre la agricultura y algunos ámbitos nuevos. Algunas propuestas (como las presentadas por EE.UU., la UE, Japón, Suiza, Mauricio, etc.) eran “globales”, esto es que, abarcaban toda una serie de cuestiones que se podrían negociar. Otras propuestas trataban de temas específicos (por ejemplo, cada propuesta presentada por el Grupo Cairns trataba un ámbito distinto).

Segunda Fase (marzo 2001 a marzo 2002)

La segunda fase, que duró desde marzo de 2001 hasta marzo de 2002, centró la labor con más determinismo sobre las cuestiones y opciones para la reforma política que se incluían en las propuestas presentadas por los miembros en la primer fase. La mayoría de las reuniones fueron “informales” y el Presidente presenta en las reuniones formales (esto es, la “serie de reuniones extraordinarias” formales) un informe resumido de las deliberaciones. Fueron cinco reuniones las celebradas en esta segunda etapa, en mayo, julio, septiembre y diciembre de 2001 y febrero de 2002. Las reuniones de septiembre y diciembre de 2001 y de febrero de 2002 fueron seguidas de reuniones formales.

Los exámenes en esta etapa fueron temáticos y contuvieron aspectos más técnicos, para que los Miembros pudieran formular propuestas específicas y, en último término, llegar a un acuerdo por consenso sobre las modificaciones de las normas y compromisos en la esfera de la agricultura.

² Artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura
Continuación del Proceso de Reforma

Reconocimiento que el logro del objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental es un proceso continuo, los Miembros acuerdan que las negociaciones para proseguir ese proceso se inicien en año antes del término del período de aplicación, teniendo en cuenta:

- a) la experiencia adquirida hasta esa fecha en la aplicación de los compromisos de reducción.
- b) los efectos de los compromisos de reducción en el comercio mundial en el sector de la agricultura.
- c) las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros y el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado, así como los demás objetivos y preocupaciones mencionados en el preámbulo del presente Acuerdo; y
- d) que nuevos compromisos son necesarios para alcanzar los mencionados objetivos a largo plazo.

Declaración Ministerial Doha

El 9 de noviembre de 2001 se realizó en Doha, Qatar, la IV Reunión Ministerial de la OMC. Se logró lo que en Seattle no se había podido: lanzar una nueva ronda multilateral de comercio. Nuevamente la UE, Japón, Noruega y Suiza volvieron a enfrentarse con el Grupo Cairns, apoyados por la EE.UU.

Los primeros insistieron en que la agricultura no podía ser tratado de la misma forma que los productos agrícolas, haciendo ahínco en los valores no comerciales, como la seguridad alimentaria y la calidad de vida. El grupo Cairns y EE.UU. persistían en la necesidad de la liberalización total del comercio agrícola.

Luego de seis arduos días de negociaciones, los 142 países llegaron a una declaración consensuada llamando a una nueva Ronda de Negociaciones Multilaterales. En este documento se señala que se tomarán en cuenta las preocupaciones no comerciales, contentando a la Unión Europea, y se incorpora la expresión “*eliminación progresiva*” que satisface a la mayoría de los países miembros.

La Declaración se basa en los trabajos ya realizados en las negociaciones sobre la agricultura, desarrolla detalladamente los objetivos, además de establecer un calendario. Las negociaciones deberán finalizar a más tardar el 1º de enero de 2005. La Declaración vuelve a confirmar el objetivo a largo plazo ya acordado en el artículo 20: establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental. El programa abarca normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección de los gobiernos para el sector agropecuario. El objeto es corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales.

Sin prejuizar el resultado, los gobiernos Miembros se comprometen a celebrar negociaciones globales encaminadas a:

- acceso a los mercados: reducciones arancelarias sustanciales;
- subvenciones a la exportación: reducciones de todas las formas de subvenciones, con miras a su remoción progresiva; y
- ayuda interna: reducciones sustanciales de la ayuda causante de distorsión del comercio.

La Declaración establece que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo deberá ser parte integral de las negociaciones, tanto en los nuevos compromisos contraídos por los países, como en cualesquier norma y disciplina pertinente. Señala que el resultado de las negociaciones permitirá que se tengan en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, especialmente en materia de seguridad alimentaria y de desarrollo rural. Los Ministros también aseguran que tomarán en cuenta las preocupaciones no comerciales (tales como la protección del medio ambiente, la seguridad alimentaria, el desarrollo rural, etc.) recogidas en las propuestas de negociación presentadas.

Tercera Fase (marzo 2002 – marzo 2003): Las “Modalidades”

La tercera fase, que estaría terminando en marzo de este año, se plantea la elaboración de un acuerdo sobre las *modalidades o metas* para ulteriores reformas: en ellas se explicitarán los procedimientos específicos que los países deberán seguir para reformar sus políticas comerciales agrarias (fórmula y calendario para la reducción de aranceles), para alcanzar los objetivos enunciados en la Declaración Ministerial de Doha: “mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio”. La fecha límite para las modalidades es el 31 de marzo de 2003.

Las *modalidades* que se establezcan servirán de base para la presentación de las primeras ofertas de los Miembros. Según lo prescrito por la Declaración Ministerial de Doha este proceso deberá estar concluido para cuando se celebre la Quinta Conferencia Ministerial, en Cancún, México, del 10 al 14 de septiembre de 2003.

El Programa se inició con un trabajo técnico basado en las posibilidades pormenorizadas correspondientes a cada uno de los tres “pilares” del Acuerdo sobre la Agricultura: las subvenciones a la exportación, el acceso a los mercados y la ayuda interna.

Hacia finales de 2002 esas ideas se reunieron en un documento recapitulativo elaborado por el Presidente Harbinson. Al respecto se llevó a cabo una reunión entre el 22 y 24 de enero, donde se examinó globalmente el documento.

Asimismo el presidente cumplió en redactar el primer documento sobre las modalidades, que fue repartido entre los Miembros el 12 de febrero, para ser discutido en una Reunión formal e informal del 24 y 28 del mismo mes, donde los Miembros podrán hacer observaciones al documento.

El presidente Harbinson deberá entonces redactar nuevamente el documento sobre las modalidades, para la reunión de marzo, donde se hará un examen final del texto.

En oportunidad de la Quinta Reunión Ministerial, a realizarse en Cancún (México) en setiembre de 2003, se deberán presentar la lista con los nuevos compromisos a asumir por todos los miembros.

La fase final, que concluiría en la Reunión Ministerial de 2005, radicará en el debate, la verificación y la aceptación de los compromisos finales.

7. CONCLUSIONES

La proporción de productos agrícolas en el comercio de mercancías ha disminuido significativamente a nivel mundial (actualmente ha llegado a ser del 12%). No obstante, este dato oculta la dependencia real de los países en desarrollo del comercio agrícola, tanto para los exportadores como importadores. Es central entonces para estos países el marco reglamentario internacional que rige las políticas agrarias, dado el rol central de la agricultura para la reducción de la pobreza³.

Por tal motivo, la conclusión de la Ronda Uruguay y la creación de una nueva Organización Mundial del Comercio (OMC) han constituido hitos en la historia reciente de las relaciones comerciales internacionales (aun cuando los resultados de la Ronda quedaran muy por debajo de las expectativas). A pesar de sus deficiencias, la Ronda constituyó un acontecimiento decisivo para el comercio agrícola. Primero porque, por primera vez, el comercio agrícola constituía un elemento fundamental de las negociaciones; segundo, porque permite concebir cierta esperanza al menos de que se podrá progresar hacia una mayor liberalización del comercio y reducción de las distorsiones en la agricultura; y finalmente, porque la Ronda, y la nueva OMC, constituyen la base para una mayor disciplina, estabilidad y transparencia en el comercio, tanto en el sector agrícola como en los demás.

³ El Banco Mundial señala que los países en desarrollo que han experimentado un crecimiento más rápido de las exportaciones agrícolas han también tendido a registrar un crecimiento más rápido del PBI: por ello, las exportaciones agrícolas han contribuido a incrementar los ingresos agrícolas y reducir la pobreza rural. BANCO MUNDIAL. 2002. Perspectivas económicas globales y los países en desarrollo. Washington, D.C.

Las negociaciones comerciales son un instrumento para limitar la discrecionalidad de las políticas comerciales. Los países aceptan limitar su discrecionalidad a cambio de poder limitar la de los otros países. El ámbito multilateral es casi el único medio donde los países pequeños tienen alguna posibilidad de imponer sus intereses.

No obstante, las repercusiones de la Ronda en los mercados agrícolas mundiales quizá sean escasas a corto plazo y es probable que el proteccionismo, en su versión tradicional o en otras más modernas, continúe siendo importante a medio y quizá a largo plazo si no se consiguen negociar reducciones más considerables. Por tal motivo, las negociaciones iniciadas en la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Doha, Qatar, del 9 al 14 de noviembre de 2001 tendrán importantes consecuencias para la agricultura, y para los países en desarrollo. En dicha Declaración Ministerial los miembros de la OMC acordaron "...celebrar negociaciones globales encaminadas a: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de ayuda interna causante de distorsión al comercio...".

Esta es la segunda oportunidad donde los países en desarrollo buscaran que el comercio agrícola futuro se realice en un marco de equidad, transparencia y donde puedan desarrollar toda su capacidad productiva. El desafío es muy importante, casi titánico, los intereses proteccionistas son extremadamente fuertes y combativos. A pesar que mucho se habla del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en la práctica los que tienen dicho tratamiento son los países desarrollados. Estos últimos son los que pueden dar subsidios a la exportación o a la producción y conservan protecciones en frontera prohibitivas.

Lamentablemente por la demora en iniciarse esta ronda, los tiempos previstos para su negociación y la implementación de los nuevos compromisos; sus efectos recién serán observados en la próxima década.

OBJETIVOS DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA Y SUS TRES PILARES

Lic. Alonso Ferrando
Dr. Juan Nava

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal del Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) fue el de contrarrestar los efectos de las políticas domésticas tendientes a proteger y apoyar su sector agrícola y que, directa o indirectamente, causaban distorsiones en el comercio mundial de productos agropecuarios.

En los últimos veinte años, este tipo de políticas han proliferado de forma incontrolable, principalmente debido a que los países desarrollados han tenido los medios para proteger sus influyentes sectores agrícolas contra las consecuencias del libre mercado.

Estas políticas nacionales que distorsionan la producción y el comercio agropecuario a escala mundial se pueden dividir en tres categorías o pilares: restricciones al acceso a los mercados, ayuda o apoyo interno y subvenciones a la exportación.

El AsA contiene diferentes artículos y anexos que tratan estas tres categorías, refiriéndose a ellas como:

- acceso a los mercados (Artículo 4);
- compromisos en materia de ayuda interna (Artículo 6); y
- compromisos en materia de subvenciones a la exportación (Artículo 9).

Estos y otros artículos, así como los anexos, determinan el tipo de medidas que abarca cada una de estas tres categorías y fijan las normas para su disciplinamiento. Es importante subrayar que el AsA es un documento jurídico y como tal sus definiciones tienen carácter objetivo que surgen del consenso jurídicamente vinculante al que se llegó tras un arduo proceso de negociaciones.

2. LAS LISTAS NACIONALES

Estas tres categorías son las que, sin duda, despiertan mayor atención e interés, ya que en las diferentes secciones del texto del AsA se trata de ellas explícitamente. Sin embargo, el AsA no fue el único documento jurídico resultante de las negociaciones sobre la agricultura de la Ronda Uruguay (RU). Aunque el AsA establece las normas y definiciones fundamentales relacionadas a la formulación de políticas, no incluye compromisos cuantitativos específico por países y productos.

Estos compromisos cuantitativos están consignados en las llamadas “Listas nacionales” que cada signatario del AsA tuvo la obligación de presentar.

Previo a la aplicación del AsA, cada uno de los países miembros debía presentar una declaración o Listas nacionales en las que explicase, producto por producto, su situación con respecto a cada una de las

cuestiones de interés (aranceles y obstáculos no arancelarios, ayuda interna y subsidios a la exportación), con una breve explicación del modo en que aplicaría tales disposiciones. Además, en ellas los países miembros se obligaron a cumplir determinados compromisos (por ejemplo: el porcentaje de reducción de los aranceles aplicados a un determinado producto y el período de tiempo¹ necesario para ello). Los requisitos y detalles de cómo preparar estas Listas se encuentran en un documento llamado “Modalidades” (para el establecimiento de compromisos vinculantes específicos en el marco del programa de reforma).

Una vez presentadas las Listas, se les otorgó a los miembros un período de tiempo para cuestionar e intentar cambiar en contenido de las Listas de los demás miembros. A este período de tiempo se lo conoce como período de verificación (que comenzó en diciembre de 1993, luego de aprobar el AsA, y terminó en abril de 1994, poco antes de la Ministerial de Marrakech). Una vez concluido este proceso de verificación, las Listas se presentaron en el GATT y desde ese momento pasaron a ser jurídicamente vinculantes.

A continuación examinaremos los principales elementos de las tres categorías de políticas antes mencionadas.

3. ACCESO A LOS MERCADOS

Las restricciones relativas al acceso a los mercados asumen, generalmente, la forma de:

- aranceles;
- gravámenes variables;
- contingentes de importación; y
- otros obstáculos no arancelarios (trámites burocráticos, restricciones a la concesión de licencias, etc.).

Un logro importante del AsA de la RU fue la prohibición de los obstáculos no arancelarios (ONA) al comercio agrícola, lo cual implica que todo ese comercio se realice bajo un régimen sólo arancelario. Al consolidar casi todos los aranceles, los miembros de la OMC fijaron el nivel máximo al que pueden aumentar las tasas aplicadas.

En el AsA, las reformas de las medidas aplicadas en frontera implicaron tres pasos:

- prohibición del uso de ONA;
- consolidación de las tasas arancelarias (mediante las Listas nacionales); y
- reducción de estas tasas arancelarias durante el período de aplicación.

4. NORMAS DE LA RONDA URUGUAY SOBRE EL ACCESO A LOS MERCADOS

Antes que nada, hay que diferenciar entre lo que son las normas y lo que son los compromisos. Las primeras son las disposiciones convenidas por los Miembros y están contenidas en el texto jurídico de la RU. Los segundos se refieren a los compromisos en materia de acceso a los mercados, que son específicos de cada país y se encuentran en las Listas nacionales, que como dijéramos anteriormente, son igualmente documentos jurídicamente vinculantes.

¹ El plazo concedido a los países para cumplir con los compromisos contraídos en sus respectivas Listas se conoce como período de aplicación (a partir de 1995 es de 6 años para los países desarrollados y 10 para los países en desarrollo).

Las principales normas relativas al acceso a los mercados aprobadas en la RU son:

Período de base

Tanto para el proceso de arancelización como para garantizar el acceso actual se tomó como período de base los años 1986-1988.

Período de implementación

Es el plazo concedido a los países para cumplir con los compromisos de reducción contraídos en sus respectivas Listas nacionales. Para los países desarrollados (PD) este plazo es de 6 años (de 1995 a 2000) y para los países en desarrollo (PED) es de 10 años (de 1995 a 2004).

Arancelización

Obligación de transformar los obstáculos no arancelarios (ONA) al comercio en sus equivalentes arancelarios. El documento de MODALIDADES prescribía el uso del método de la diferencia de precios para determinar dicho equivalente arancelario de la siguiente manera:

$$A = (P_d - P_m) / P_m * 100$$

donde:

- A : equivalente arancelario *ad valorem*,
- P_d : precio interno (por ej.: el precio al por mayor),
- P_m : precio mundial de referencia (precio CIF ajustado).
- Año base: la media de los años 1986, 1987 y 1988.

Para calcular la tasa básica arancelaria se calcula el equivalente *ad valorem* para cada año del período base y encontrar la media.

La obligación de la arancelización se aplica a todos los miembros de la OMC (PD, PED y PMA) y es una parte importante de la incorporación de la agricultura a las normas del GATT, ya que somete las políticas de comercio de productos agrícolas al principio de transparencia² del GATT. El AsA contiene las siguientes disposiciones:

- Los miembros deben transformar sus ONA en equivalentes arancelarios. Estos equivalentes arancelarios se han establecidos para el período base 1986-1988 y se incorporan a las Listas nacionales como tasa básica arancelaria.
- Los PED, en lugar de tener equivalentes arancelarios, pueden ofrecer aranceles consolidados “al tipo máximo³” (de aquellos aranceles que no estaban consolidados).

En los casos en que no se hubieran aplicado ONA a comienzos de la RU, se decidió adoptar como valor del arancel de base el derecho de aduana vigente a comienzos de septiembre de 1986 (inicio de la RU) o, cuando éste sea inferior a una consolidación⁴ arancelaria vigente, el valor de este último.

² Para crear un sistema transparente de comercio es fundamental armonizar los sistemas de protección de las importaciones, de modo que los obstáculos al comercio puedan reducirse en el proceso de negociación.

³ Es una oferta, no derivada necesariamente de un cálculo del equivalente arancelario, de unas tasas arancelarias máximas que pueden aplicarse en cualquier momento. Un grupo reducido de PED optó por esta opción.

Disminución de aranceles

Cabe destacar la importancia del punto de partida o arancel del período base, ya que, al haberse establecido el valor del arancel del período base mediante la arancelización de los ONA, los miembros se comprometieron a reducirlos de la siguiente manera:

- para los PD, mediante un promedio aritmético simple (sin ponderar) del 36%, con una reducción mínima del 15% en cada línea arancelaria en anualidades iguales y durante el período de aplicación de 6 años;
- para los PED los compromisos son de las dos terceras partes de las tasas aplicadas por los PD, O sea del 24% y del 10% respectivamente; y
- para los países menos adelantados (PMA) no se prevén compromisos de reducción.

Estas cifras fueron determinadas en las Modalidades, mientras que los aranceles resultantes para cada producto, y por lo tanto las reducciones mínimas de que serán objeto, figuran en las Listas nacionales con carácter jurídicamente vinculante. Al final del período de aplicación, todos los aranceles se consolidan al nivel final, prohibiéndose cualquier aumento que supere este nivel, salvo en ciertas circunstancias específicas (Salvaguardias especiales).

Compromisos de acceso actual y acceso mínimo

Como parte del programa de arancelización, los Miembros de la OMC debían mantener, para los productos arancelizados, las oportunidades actuales de acceso a las importaciones, a los niveles correspondientes al período de base 1986-88. Si en el período de base el acceso actual había sido inferior al 5% del consumo interno del producto en cuestión, debía abrirse una (nueva) oportunidad de acceso mínimo, sobre la base de nación más favorecida⁵ (NMF).

El objetivo del acceso mínimo y actual es promover el desarrollo del comercio y garantizar el mantenimiento de los mercados de exportación existentes. Así, cuando el comercio es muy reducido (tomando como referencia el período base) o no se mantienen los niveles habituales de importación, los países importadores, en virtud de las disposiciones relativas al acceso a los mercados, están obligados:

- en primer lugar, a mantener los niveles actuales de acceso para cada producto, en donde el nivel actual se basa en el volumen de importaciones durante el período base (1986-1988); y
- a establecer un acceso mínimo no inferior al 3% del consumo interno durante el período base, cuando el volumen de importaciones sea insignificante. Este nivel mínimo aumentará al 5% en el año 2000, para los PD, y en el 2004 para los PED.

Contingentes Arancelarios

La gran mayoría de los contingentes arancelarios aplicados en agricultura se originaron a través del proceso de "arancelización" de la RU (como se vio en el punto anterior, en los compromisos de acceso actual y mínimo). Sin embargo, también surgieron cuando algunos países se adhirieron a la OMC, o en forma autónoma como parte de la política de importación o de los procesos de negociación bilateral.

⁴ Antes de la RU, los PD habían consolidado en el GATT el 60% de todas las líneas arancelarias (un 80% del comercio aproximadamente); los PED sólo el 18%.

⁵ Es una de las normas fundamentales del GATT, en virtud de la cual cada una de las partes contratantes del GATT debe ofrecer a las demás partes contratantes las condiciones de comercio más favorable, o dicho de otro modo, tratar a los demás miembros del mismo modo en que se trata a su "nación más favorecida".

Los contingentes (o cuotas) son un mecanismo que generan oportunidades de acceso a los mercados ya que estos poseen niveles arancelarios inferiores respecto a los aranceles del mismo producto extra-cuota. Sin embargo, la teoría del comercio internacional generalmente considera a los contingentes arancelarios como restricciones al acceso de los mercados.

Trato Especial y Diferenciado

La idea general fue que los PD deberían de participar plenamente en las nuevas disciplinas del Asa, mientras que para los PED los compromisos serían menos exigentes.

Las concesiones previstas tienden a ser menores: los compromisos de reducción representan por lo general 2/3 de aquellos de los países desarrollados, y los períodos de aplicación se extendieron a 10 años en lugar de 6. Mientras que los PMA están exentos de todo compromiso.

Además del Artículo 15, el Anexo 5 del AsA también habla sobre el Trato especial. Existen circunstancias en las que el Acuerdo autoriza a los países a eximir a algunos productos de los compromisos de arancelización: los PEDs que tenían aranceles propiamente dichos no consolidados podían ofrecer consolidaciones arancelarias en lugar de emprender el proceso de arancelización.

Disposiciones de Salvaguardia Especial

El Artículo 5 del AsA autoriza a los miembros a aumentar, en determinadas circunstancias, los aranceles por encima del nivel estipulado en sus Listas nacionales.

Estas circunstancias son dos:

- cuando ocurre un aumento considerable del volumen de importaciones; o
- cuando un descenso brusco de los precios de las importaciones produce una baja excesiva de los precios internos.

En uno y otro caso, los aranceles pueden complementarse con derechos adicionales. Pero para otorgar estas concesiones a un producto específico, éste debe estar designado en la Lista nacional de cada país con el símbolo "SGE". El AsA especifica además ciertas limitaciones:

- el valor del derecho adicional máximo permitido no debe exceder el 30% del derecho de aduana propiamente dicho vigente en el año en que se invoque la disposición de Salvaguardia Especial; y
- este mecanismo tiene como máximo un año de duración.

5. COMPETENCIA DE LAS EXPORTACIONES

Entre las principales políticas relacionadas a la Competencia de las Exportaciones que generan distorsiones al comercio se encuentran las Subvenciones a las Exportaciones, los Créditos a las Exportaciones y la Ayuda Alimentaria.

Subvenciones a las Exportaciones

El artículo XVI del GATT reconoce que la concesión, por una parte contratante, de una subvención a la exportación de un producto puede tener consecuencias perjudiciales para otras partes contratantes. Antes de la RU, las subvenciones a la exportación eran permitidas en el caso de los “productos primarios”⁶. Así, las subvenciones a las exportaciones de productos agropecuarios proliferaron convirtiéndose en una fuente importante de controversias comerciales internacionales.

El Asa de la RU permite todavía subvencionar la exportación de productos agropecuarios pero ha impuesto restricciones a dicha práctica. Este resultado se considera uno de los más importantes del Acuerdo teniendo en cuenta los efectos distorsivos que las subvenciones a las exportaciones tienen en el comercio y los mercados mundiales.

El artículo 8 del AsA –Compromisos en materia de competencia de las exportaciones- ofrece la norma general, que establece que “cada Miembro se compromete a no conceder subvenciones a la exportación más que de conformidad con el presente Acuerdo y con los compromisos especificados en sus Listas”. El artículo 9.1 define los diversos tipos de subvenciones a la exportación objeto de reglamentación y de compromisos de reducción. En estos artículos también se establece que un Miembro que no tiene en sus Listas nacionales compromisos en materia de subvenciones a la exportación no podrá introducirlos en el futuro.

Los compromisos de reducción se refieren al valor de los gastos destinados a las subvenciones (expresado en dólares estadounidenses) y al volumen de las exportaciones subvencionadas (en toneladas).

- Los PD se comprometen a reducir el volumen de las exportaciones subvencionadas en un 21% y los gastos en subvenciones en un 36%, durante un período de aplicación de 6 años (1995-2000).
- Para los PED, los compromisos de reducción se han fijado en 14% para el volumen y 24% para los gastos, siendo el período de aplicación de 10 años (1995-2004).

Créditos a las Exportaciones

En el artículo 10 del AsA –Prevención de la elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación- se refleja la preocupación de que los Miembros encuentren formas de encubrir dichas subvenciones. Los créditos a la exportación ofrecen esa posibilidad, y en este caso la preocupación consiste en que puedan encubrir un elemento de subvención a los precios o tipos de interés (por ejemplo, cobrando menos del tipo de interés de mercado).

El artículo 10.2 se refiere al compromiso de los Miembros a esforzarse en elaborar “disciplinas convenidas internacionalmente” por las que se rijan la concesión de créditos a la exportación y los programas de seguro, y a ajustarse a dichas disciplinas una vez convenidas.

Ayuda Alimentaria

El artículo 10.4 hace referencia a la ayuda alimentaria, y nuevamente trata de evitar la elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación. Estipula que la ayuda alimentaria:

⁶ Por producto primario se entendía todo producto agrícola, forestal o de la pesca y cualquier mineral.

- a) no esté vinculada de ninguna manera a los factores de producción;
- b) se realice de conformidad con los convenios del Subcomité de colocación de excedentes de la FAO; y
- c) se ajuste al artículo IV del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAI).

El último punto c) supone que la ayuda alimentaria debe suministrarse en forma de donación de alimentos o de dinero para comprarlos; de ventas de cereales para conseguir la moneda (no convertible) -monetización-; o de ventas a plazos con subvenciones ajustadas a criterios específicos.

6. AYUDA INTERNA

Tradicionalmente el GATT se ocupaba de las medidas comerciales y no intervenía mucho en las políticas de producción puramente internas, salvo cuando éstas tenían efectos en el comercio (por ej.: Art. XVI GATT 1994). El Acuerdo sobre la Agricultura de la RU disciplinó la ayuda interna a los productos agrícolas y en ese sentido anuló las disposiciones del GATT 1994.

Las disposiciones específicas estipuladas en el AsA relativas a la ayuda interna tienen por objeto suprimir las políticas que habían determinado un exceso de producción en el pasado. La intención es reglamentar y reducir la ayuda interna dejando al mismo tiempo a los gobiernos un cierto margen para la formulación de políticas agrícolas internas que les permita hacer frente a la gran variedad de circunstancias específicas que se plantean en cada país. Por otra parte el disciplinamiento de la ayuda interna se orienta también a asegurar que los compromisos vinculantes contraídos en la esfera del acceso a los mercados y competencia de las exportaciones no se vean contrarrestados por medidas de ayuda interna.

7. DISPOSICIONES SOBRE AYUDA INTERNA CONTENIDAS EN EL AsA

En el marco del AsA toda ayuda interna en favor de productores agrícolas está sujeta a normas. Existen en dicho Acuerdo dos tipos de compromiso en materia de ayuda interna: uno cualitativo, que establece una definición de las políticas de ayuda interna que quedan exceptuadas o no de los compromisos de reducción, y otro cuantitativo, que limita a través de las Listas de Compromisos las subvenciones a los productos agropecuarios.

Medidas no sujetas a compromisos

Caja Verde

Las medidas de caja verde figuran en el Anexo II del AsA. El requisito fundamental para que queden exceptuadas de los compromisos de reducción es que no tengan efectos de distorsión del comercio y la producción, o a lo sumo que los tengan en grado mínimo. Asimismo, la ayuda en cuestión debe prestarse por medio de programas gubernamentales financiados con fondos públicos (incluidos los ingresos fiscales sacrificados) que no impliquen transferencias de los consumidores o tengan por efecto prestar ayuda en materia de precios a los productores.

En el Anexo II del AsA se enumeran las siguientes medidas (no taxativo):

- servicios de apoyo tales como investigación, lucha contra plagas y enfermedades, divulgación, inspección, asesoramiento, comercialización y promoción e infraestructura;
- ayuda alimentaria interna y constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria; y
- pagos directos a los productores tales como la ayuda a los ingresos desconectada, programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos, socorro en casos de desastres naturales, programas de retiro de productores y de detracción de tierras, ayudas a la inversión, programas ambientales y programas de asistencia regional.

Medidas de Desarrollo (Art. 6.2 AsA)

El artículo 6.2 del AsA excluye del compromiso de reducción a ciertas medidas de ayuda, directa o indirecta, destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural que forman parte integrante de los programas de los países en desarrollo. Entre ellas cabe mencionar:

- las subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura de los PED's;
- las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los agricultores con ingresos bajos o pobres en recursos de los PED's; y
- la ayuda interna dada a los productores de los países en desarrollo para estimular la diversificación con el objeto de abandonar cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos.

Caja Azul

Los pagos directos efectuados en el marco de programas de limitación de la producción están eximidos de los compromisos de reducción de la ayuda interna si:

- se basan en superficies y rendimientos fijos; o
- se realizan con respecto al 85% o menos del nivel de base de la producción; o
- los pagos relativos al ganado se realizan sobre un número fijo de cabezas.

Exenciones de mínimos

Como regla, todas las medidas de ayuda interna que no encajen en la caja verde, el Art. 6.2 o la Caja Azul están sujetas a compromisos de reducción. Las exenciones de mínimos consienten que cualquier ayuda otorgada a un producto específico quede excluida del compromiso de reducción si no excede el 5% del valor total de producción del producto agropecuario en cuestión. Asimismo, también queda eximida de los compromisos de reducción la ayuda no referida a productos específicos siempre que sea inferior al 5% del valor total de la producción agropecuaria. Cabe destacar que el umbral del 5% se aplica a los países desarrollados, mientras que para los PED's el tope de mínimos es del 10%.

Medidas sujetas a compromisos

MGA total y compromisos de reducción

La ayuda prestada en el marco de políticas no exceptuadas está sujeta a los compromisos de reducción. Dichos compromisos se expresan en términos de la "Medida Global de la Ayuda Total o MGA total", que es la suma de los gastos en ayuda interna no exenta correspondiente a todos los productos y

políticas. Para estimar el nivel de la ayuda prestada al sector agropecuario el AsA menciona cuatro medidas de ayuda diferentes:

- MGA referida a productos específicos: la cuantía total de la ayuda otorgada a cada producto agropecuario de base (por ejemplo: sostenimiento de los precios, pagos directos);
- MGA no referida a productos específicos: la cuantía total de la ayuda otorgada por políticas dirigidas al sector agropecuario en conjunto, excluida la ayuda a productos específicos;
- Medida de la Ayuda Equivalente (MAE): ayuda referida a productos específicos cuyo cálculo con arreglo a la metodología de la MGA no es factible; y
- MGA total: es la suma de toda la ayuda interna no exenta otorgada a los productores agropecuarios, obtenida sumando todas las MGA correspondientes a los productos específicos, todas las MGA no referidas a productos específicos y todas las MAE.

La metodología para preparar los compromisos en materia de ayuda interna figura en un documento titulado "Modalidades" oportunamente definido en la introducción del presente informe. Dichas Modalidades exigen una reducción del 20% (13.3% para los PED's y 0% para los PMA) de la MGA total de base, que se realizará en tramos anuales iguales durante el período de aplicación. Estos compromisos programados de reducción anual se consignan en las Listas nacionales, que son documentos jurídicos. Para cada año del período de aplicación, los Miembros calculan la MGA total corriente, que no deberá superar la cuantía comprometida en las Listas.

Cabe destacar que los compromisos de reducción se refieren a la MGA total, es decir que no hay compromisos de reducción referidos a productos o políticas específicas. Por otra parte, quedarán comprendidas dentro del cálculo de la MGA total corriente toda modificación a las medidas de ayuda interna y cualesquiera medida que se establezca posteriormente que no cumplan los criterios establecidos para la excepción. Los países menos adelantados (PMA) no tienen que hacer reducciones a su MGA, pero no pueden exceder su MGA de base.

Cálculo de la Medida Global de Ayuda (MGA)

La metodología para calcular la MGA fue descrita a grandes rasgos en las citadas Modalidades y reproducida en los anexos 3 y 4 del AsA. La MGA se calcula para el período de base 1986-1988 (MGA total de base) y para cada año del período de implementación del AsA (MGA total corriente).

Al calcular la MGA deberán tenerse en cuenta los desembolsos presupuestarios y los ingresos sacrificados. En el anexo 3 del AsA se mencionan cuatro categorías de ayuda que deben incluirse en la MGA:

- sostenimiento de los precios del mercado;
- pagos directos no exentos que dependan de una diferencia de precios;
- pagos directos no exentos que se basen en factores distintos del precio; y
- otras medidas no exentas, entre ellas las subvenciones a los insumos.

La ayuda destinada al sostenimiento de los precios del mercado se calcula multiplicando la diferencia entre el precio administrado aplicado y un precio exterior de referencia fijo (precio del mercado mundial) por la cantidad de producción con derecho a recibir el precio administrado.

Para cada producto, la subvención de las medidas de sostenimiento de precios de mercado se añade a otras subvenciones a productos específicos (por ejemplo: un insumo de un producto específico) y a los

8. ANÁLISIS DE IMPACTO

Existen diversos trabajos y análisis que mensuran los impactos, a escala global y local, de diferentes alternativas de liberalización comercial.

I) Uno de los trabajos a destacar⁷ utiliza un modelo de simulación SWAG (Static World Agricultural Model), el cual es de equilibrio parcial, poniendo un mayor énfasis en las distorsiones existentes entre las diferentes regiones y productos de origen agropecuario. Este modelo asume una *liberalización del 50% y del 33%* de todos los instrumentos de política vigentes: subsidios al productor, pagos directos, tarifas a la importación, subsidios a insumos, subsidios a la exportación, etc. Este modelo concluye que:

- los precios internacionales aumentan y en mayor medida para los productos con más distorsiones como es el caso del azúcar, la carne vacuna y los lácteos;
- esta mejora de los precios internacionales conduce a los países productores a incrementar su área sembrada y su producción, con lo que el valor de la producción agropecuaria aumenta; y
- como consecuencia de tales movimientos se observa que las balanzas comerciales netas agropecuarias se tornan positivas para los países exportadores, mientras que para los países con mayores niveles de subsidios se vuelven más negativas.

II) Otro trabajo, realizado por el USDA⁸, emplea la versión estándar del modelo de equilibrio general aplicado conocido como GTAP⁹ y la última versión 5 de la base de datos de GTAP calibrada a 1997 para la producción y el comercio y a 1998 para los datos de protección.

Este modelo presenta tres escenarios: el primero de ellos consiste en la eliminación global de los subsidios a la exportación para los productos primarios agrícolas, el segundo es igual al primero pero elimina también los subsidios agropecuarios internos¹⁰ para los países de la OCDE. Por último, el tercer escenario prolonga los escenarios anteriores para incluir la eliminación de todos los obstáculos a la importación bajo la forma de equivalente arancelario *ad valorem*.

La eliminación mundial de los subsidios a la exportación, provoca el incremento de los precios mundiales en un grado mayor para el azúcar (5.6%) y los lácteos (4.3%), resultando menor el incremento para la carne bovina (1.5%) y los granos (1.4%). Los países exportadores responden a los precios mundiales más altos aumentando la producción para compensar las reducciones a las exportaciones por parte de la UE. La magnitud y el alcance de la expansión de la producción varían entre los países. Por ejemplo, en la Argentina un aumento en la producción de granos en respuesta a los precios más altos requiere una producción más baja de oleaginosas.

Si la eliminación mundial de los subsidios a la exportación fuera acompañada por la eliminación de la ayuda interna distorsiva en los países de la OCDE, los precios de importación serían aún mucho más altos para el trigo y las oleaginosas y ligeramente más alto para el azúcar, los lácteos y la carne bovina que en el primer escenario. Los efectos de los precios también difieren entre los países. En el caso de EE.UU., los precios internos aumentan de 0% en fibra a 5,4% en trigo. Asimismo, en el caso de la UE, los productos primarios que dependen mucho de los subsidios a la exportación como el azúcar y los lácteos, muestran una caída del precio mientras que los granos, que dependen más de la ayuda interna, muestran un leve aumento.

⁷ "Alternativas simuladas de liberalización del mercado agropecuario mundial", realizado por Rodolfo Romanelly (UNS) y el Dr. Ernesto Liboreiro (INAI).

⁸ "How significant are export subsidies to agricultural trade?. Trade and welfare implications of Global Reform", por Aziz Elbehri y Susan Leetmaa. Economic Research Service, USDA, Washington, D.C.

⁹ El "General Trade Analysis Project" se resuelve utilizando GEMPACK (Harrison y Pearson, 1996)

¹⁰ Esta eliminación adicional consiste en suprimir los subsidios a la producción, a los insumos y los subsidios basados en los factores.

Si se eliminaran todas las distorsiones al comercio (subsidios a la exportación, ayudas internas y aranceles de importación), se produciría una caída abrupta en la producción ya que se dismantelan los obstáculos a la importación. En muchos países, estos ajustes descendentes de la producción con motivo de la liberalización comercial global reflejan las ineficiencias relativas en los actuales niveles de producción que serían corregidos mediante un mayor intercambio agrícola.

Estos efectos comerciales drásticos muestran que los obstáculos a la importación tienen un impacto comparativamente mucho mayor sobre el comercio agrícola mundial que la ayuda interna y los subsidios a la exportación. Conforme a este escenario, las exportaciones agrícolas estadounidenses se beneficiarían sustancialmente, particularmente los productos cárnicos, el arroz y los productos lácteos donde los valores de exportación adicionales son más grandes. Argentina aumentaría sus exportaciones de trigo, lácteos, granos y productos cárnicos a costa de las oleaginosas. Australasia aumentaría sustancialmente las exportaciones de carne bovina y lácteos, sin crecimiento en trigo y con una caída en las exportaciones de productos de fibra. Las exportaciones de la UE caerían para la gran mayoría de los productos salvo el trigo y la fibra.

III) Por último, en este pequeño compendio de trabajos de impactos, es necesario destacar el análisis y evaluación de impacto de diferentes alternativas de liberalización del comercio mundial del sector agropecuario realizado en ABARE, con la ayuda del modelo de simulación GTEM¹¹ (General Trade and Environmental Model).

Se confeccionó un escenario de referencia o *baseline* que es impactado por *shocks* de políticas, como por ejemplo una reducción de tarifas a la importación de determinados productos y países. Así, el modelo calcula los desvíos en términos de porcentaje respecto a ese caso de referencia o equilibrio básico.

Los escenarios planteados son: liberación de tarifas a la importación y subvenciones a la producción y a la exportación en un 30%, 50%, 75% y 100% respecto a la situación inicial que se expresa en números índices con base 1999=1, mientras que los correspondientes a cada alternativa de liberalización se expresan en desvíos porcentuales respecto a tales números índices. Estos desvíos expresan la magnitud del impacto que tales alternativas ejercen sobre una variable en particular, para cada año simulado en el marco del equilibrio general planteado por el modelo.

El modelo refleja impactos positivos y crecientes sobre los precios FOB de un grupo de productos de interés para la Argentina (trigo, granos forrajeros, oleaginosas, carne vacuna, lácteos y azúcar). A medida que se intensifica el proceso de liberalización, el impacto sobre los precios es mayor, destacándose las carnes y luego los granos forrajeros y oleaginosos.

Respecto a los impactos sobre la producción, los mismos resultan más moderados, pero razonables en sentido positivo: a mayores precios mayor producción. Sobresalen por su sensibilidad de la producción a los cambios de política, los granos forrajeros y el trigo.

El modelo también refleja los significativos incrementos en el valor de las exportaciones de los productos antes enumerados. Así, con una mayor liberalización aumentan las exportaciones, las importaciones y el saldo comercial. En el caso de una liberalización del 100%, las exportaciones mostrarían un desvío positivo de US\$ 5 mil millones de dólares para nuestro país.

¹¹ La principal diferencia entre el GTEM y el GTAP es que el primero es dinámico y el segundo es estático.

ACUERDO SOBRE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS DE LA OMC

Dr. Maximiliano Moreno

1. ANTECEDENTES

El Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT/47) consistía en un instrumento jurídico internacional cuyo objetivo fundamental radicaba en el establecimiento de principios y reglas que deberían ser observadas por los países signatarios (denominados “partes contratantes”), a los efectos de evitar que los mismos adoptaran políticas comerciales restrictivas, en el convencimiento de que el incremento de los lazos comerciales traería aparejado un aumento de los niveles de vida de las personas.

Si bien el mismo se trataba de un acuerdo de carácter horizontal, es decir, no excluía al menos expresamente a ningún producto en particular, por diferentes motivos los resultados en el proceso de liberalización comercial no fueron los mismos en el sector industrial que en el sector agropecuario¹.

En relación con los motivos que originaron esta disparidad de resultados existe una prolífica bibliografía especializada, que va desde quienes argumentan que se debió a la existencia de algunas pocas disposiciones específicas que establecían compromisos diferenciales (menos exigentes) para la agricultura, hasta quienes argumentan que el GATT adolecía de ciertas “lagunas conceptuales”, las cuales brindaban la suficiente flexibilidad a las partes para adoptar posturas proteccionistas, sin que ello implicara la violación a algún principio GATT².

Independientemente de cuales hayan sido los verdaderos motivos, a mediados de la década del 80 resultaba evidente que los avances en el camino hacia la liberalización del comercio agrícola alcanzados a lo largo de las diferentes Rondas de Negociación (ya sea a través de la reducción o eliminación de subsidios o la eliminación de restricciones de índole sanitaria o fitosanitaria) habían sido muy inferiores que los alcanzados en el sector industrial³.

En función de ello es que en la Declaración de Punta del Este⁴ (a partir de la cual se lanza formalmente la Ronda Uruguay de Negociaciones) se hace mención a la “...urgente necesidad de obtener una mayor disciplina y predictibilidad en el comercio mundial de productos agrícolas”, y que las conversaciones se orientarán “...a lograr una mayor liberalización del comercio agrícola y colocar todas las medidas que afectan el acceso de las importaciones y la competencia de exportaciones bajo las reglas y las disciplinas del GATT más rigurosas y operacionalmente más efectivas.”

Como resultado de esta Ronda de Negociaciones, el GATT/47 es superado por el GATT/94, se crea la Organización Mundial de Comercio y en el marco de la misma se firman dos Acuerdos específicos destinados a disciplinar el comercio agrícola:

¹ Como consecuencia de las negociaciones, a comienzos de 1980 los aranceles que aplicaban los países desarrollados a los productos industriales habían bajado de forma ininterrumpida hasta llegar a un promedio de 6.3%, “Con el comercio hacia el futuro” OMC, marzo 2001.

² *Hudec. Robert E.* “Does the Agreement on Agriculture work? Agriculture disputes after the Uruguay Round”. Documento presentado en la International Agricultural Trade Research Consortium de 1997

³ En las Rondas de Ginebra 1947, Annecy 49, Torquay 51, Ginebra 56, Dillon 60 y Ginebra 64, las partes contratantes se abocaron exclusivamente a la negociación de reducción de aranceles de productos industrializados. Recién en la Ronda Tokio se comenzó a trabajar el tema de medidas no arancelarias a través de un Acuerdo Plurilateral.

⁴ Realizada entre el 15 y el 19 de septiembre de 1986.

- Acuerdo sobre la Agricultura (AsA)
- Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS).

2. COBERTURA JURÍDICA MULTILATERAL. EL ACUERDO SPS Y EL ACUERDO TBT

En primer término corresponde diferenciar entre las medidas sanitarias (cubiertas por el Acuerdo SPS) y los reglamentos técnicos (amparados por el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio - TBT).

El Anexo A del SPS define a las medidas sanitarias y fitosanitarias como toda medida aplicada:

- a) para proteger la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales en el territorio del Miembro, de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades;
- b) para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos;
- c) para proteger la vida y la salud de las personas en el territorio del Miembro de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas; o
- d) para prevenir o limitar otros perjuicios en el territorio del Miembro resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas.

El Art. 1.5 del TBT establece que: "Las disposiciones del presente Acuerdo no son aplicables a las medidas sanitarias y fitosanitarias definidas en el Anexo A del SPS".

En el Art. 2.2. del TBT se establece que todo reglamento técnico tiene por finalidad alcanzar un objetivo legítimo y enumera qué se entiende por ello, mencionando entre otros, a la protección de la salud y la seguridad humanas, la vida o la salud animal o vegetal.

Basándose en las definiciones de previstas en los Acuerdos, puede concluirse que la naturaleza de la medida es el factor que determina que ella caiga dentro de la órbita del TBT, mientras que es la finalidad de la medida el factor que determina que ella caiga dentro del alcance del SPS. Las medidas sanitarias son tipos específicos de reglamentos que, si bien pueden tener la misma finalidad que éstos (proteger la salud humana, animal o vegetal) se caracterizan en que están destinadas a hacer frente a peligros muy puntuales –expresamente previstos en el Anexo A del SPS (aditivos, contaminantes, plaguicidas, etc.)⁵.

3. NIVEL ADECUADO DE PROTECCIÓN

La lógica del SPS gira en torno de dos conceptos básicos; uno es el de medidas sanitarias y fitosanitarias y el otro es el de Nivel Adecuado de Protección (NAP).

⁵ Secretaría de la OMC, "Explicación del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias", pág. 14.

De acuerdo a la definición contenida en el Anexo A del SPS, se entiende por NAP (o también conocido como “nivel aceptable de riesgo”) al nivel de protección que estime adecuado un Miembro que establezca la medida sanitaria o fitosanitaria.

El alcance de dicho concepto ha sido precisado en una Decisión del Comité SPS (G/SPS/15)⁶ y a través de la jurisprudencia OMC en la materia⁷. Teniendo en consideración estos elementos podemos concluir que:

- La determinación del NAP es el derecho básico que tiene cada Miembro de la OMC y no se encuentra conculcado por las disposiciones del SPS en materia de armonización.
- La determinación del NAP se asemeja a un acto de política soberana, por lo que no puede ser objeto de cuestionamiento por parte de otros Miembros (salvo en los casos de distinción arbitraria o injustificable que genere una discriminación o restricción encubierta al comercio - Art. 5.5.). Lo que sí puede cuestionarse son las medidas adoptadas concretamente para alcanzar dicho NAP, siempre y cuando las mismas resulten incompatibles con las disciplinas del SPS.
- La determinación del nivel adecuado de protección es un elemento del proceso de adopción de decisiones que lógicamente precede a la selección y el uso de una o varias medidas sanitarias o fitosanitarias. De esta manera, un Miembro determina su NAP y luego adopta las medidas concretas necesarias para alcanzar dicho NAP.
- El SPS no contiene ninguna disposición que obligue explícitamente a un Miembro a determinar su NAP, aunque sí existe la obligación implícita de hacerlo.

De esta manera, surge que el objetivo fundamental del SPS consiste en reafirmar el derecho soberano de todo gobierno a garantizar el nivel de protección sanitaria que estime apropiado y evitar al mismo tiempo un mal uso de ese derecho, con fines proteccionistas, que se traduzca en la imposición de medidas que constituyan obstáculos innecesarios al comercio internacional⁸. A tal efecto, establece derechos y obligaciones que deben ser observados por los Miembros.

4. DERECHOS Y OBLIGACIONES

4.1. Derecho básico

Tal como mencionáramos en el párrafo precedente, el Art. 2.1. del SPS establece el derecho básico de todo Miembro de adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias que estime pertinentes, siempre y cuando las mismas no resulten incompatibles con el Acuerdo.

4.2. Evidencia científica suficiente

El principio rector fundamental del SPS consiste en la necesidad de basar las medidas sanitarias y fitosanitarias en evidencia científica suficiente (Art. 2.2.). Sobre la base del mismo es que deben ser analizadas y contextualizadas el resto de las disposiciones de dicho Acuerdo⁹.

⁶ “Directrices para fomentar la aplicación práctica del párrafo 5 del artículo 5” (G/SPS/15 del 18 de junio de 2000)

⁷ “CE – Medidas que afectan a la carne y a los productos cárnicos (en adelante CE - Hormonas)” y “Australia – Medidas que afectan la importación de salmón” (en adelante Australia - Salmón).

⁸ Secretaría de la OMC, *op. cit.*

⁹ O'Connor, “Sanitary and phytosanitary measures in the WTO law”, 2000.

Esta afirmación resulta clara en el informe del Órgano de Apelación en el caso “CE – Hormonas” en donde se expresa que el Art. 2.2. es el pilar central del SPS y que, aún en el caso de que los Miembros decidan adoptar un nivel de protección del “riesgo cero”, la medida en cuestión deberá estar basada en ciencia.

Cabe destacar que en el informe del Órgano de Apelación en el caso “Japón - Medidas que afectan a los productos agrícolas” se reconoció que la “suficiencia” consagrada en el Art. 2.2. implicaba que debería haber una relación racional y objetiva entre la medida y la evidencia científica, y que este tipo de análisis se realiza caso por caso.

4.3. No discriminación

La mayoría de los Acuerdos contenidos en el Anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la OMC, toman principios básicos consagrados en el GATT y los adaptan al sector específico al cual están disciplinando.

El SPS toma el principio básico de no-discriminación (consagrado en los Arts. I y III del GATT/47) y lo *aggiornan* al campo específico de las medidas sanitarias y fitosanitarias, estableciendo que los Miembros no discriminarán de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en los que prevalecen “condiciones idénticas o similares”, ni entre su propio territorio y el de otros Miembros.

De esta manera, se aprecia como al principio rígido de no-discriminación del GATT, se lo matiza agregando que el mismo sólo será invocable cuando los Miembros se encuentren en condiciones idénticas o similares.

A modo de ejemplo se puede mencionar que, si como consecuencia de un brote de aftosa en el país A, el país B le cierra el mercado de carne fresca, el país A no puede argumentar que hay un tratamiento discriminatorio en su contra si el país B acepta importaciones de dicho producto provenientes de un tercer país (C) que no se encuentra infectado con el virus de la fiebre aftosa. No hay violación al principio de no discriminación ya que los países A y C no se encuentran en condiciones idénticas o similares.

Este matiz que se le agrega al principio de no discriminación se encuentra intrínsecamente relacionado con el principio de regionalización, el cual consiste en la obligación de que al establecer las medidas sanitarias y fitosanitarias, se tenga en cuenta el estatus sanitario del país de origen y de destino. Las diferencias de estatus sanitarios entre los países es la base que permite establecer distintas condiciones de ingreso para los mismos productos.

4.4. Armonización

La lógica del comercio internacional (no sólo en el campo de las medidas sanitarias sino en todos los sectores) consiste en que todo país que desea exportar un producto, debe cumplir con las exigencias que el país de destino establece sobre el producto en cuestión.

A los efectos de superar las dificultades comerciales generadas por las disparidades en las legislaciones nacionales, el SPS consagró el principio de armonización, a través del cual se estimula a los Miembros a adoptar como propias las normas internacionales de referencia.

En este sentido, el Art. 3.1. del SPS dispone que los Miembros “basarán” sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales y el Art. 3.2. establece que toda medida “en conformidad” con normas internacionales es necesaria para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales y preservar a los vegetales¹⁰.

El alcance de estos dos artículos (principalmente de las frases “basada en” y “en conformidad con”) fue precisado jurisprudencialmente en el caso “CE - Hormonas”, mencionando que el significado de ambos términos es diferente. El Órgano de Apelación concluyó que corrientemente se dice que una cosa está “basada en” otra cuando la primera “se asienta” o “se funda” o “está apoyada” sobre la otra. En cambio, para que pueda considerarse que una cosa “está en conformidad” con otra se requiere mucho más: la primera debe “cumplir con”, “ajustarse a” o “concordar con” la otra.

Una medida que “está en conformidad con” una norma del Codex Alimentarius (es decir, la incorpora de manera íntegra) “está basada en” esa norma. Sin embargo, una medida basada en esa misma norma internacional puede no conformarse con ella, como cuando solamente algunos elementos (y no todos) de la norma están incorporados en la medida.

El Art. 3.3. del SPS establece que cuando un Miembro decida adoptar una medida sanitaria o fitosanitaria que represente un nivel de protección superior al que se lograría adoptando normas internacionales, el Miembro debe justificarlo científicamente. De esta manera, resulta claro que el principio de armonización no implica menoscabar el derecho básico mencionado en el apartado 4.1. de este trabajo. Sin perjuicio de ello, el Miembro más exigente debe justificar el plus de protección establecido.

De esta manera surge que la relación entre las medidas sanitarias nacionales y la normativa internacional de referencia puede darse en tres niveles, cada uno con consecuencias jurídicas diferentes.

- medida “en conformidad con”: la medida goza de la presunción de compatibilidad, no sólo con el SPS sino también con el GATT;
- medida “basada en”: como sólo toma algunos elementos de la norma internacional, no se beneficia de la presunción de compatibilidad; y
- medida “más exigente que”: no hay presunción alguna, ni de compatibilidad ni de incompatibilidad. De acuerdo a la jurisprudencia OMC (caso CE-Hormonas) la adopción de una medida más exigente que los estándares internacionales no habilita la inversión de la carga de la prueba en contra del Miembro más exigente.

4.5. Equivalencia

A los efectos de sortear los obstáculos comerciales que se generan por las diferencias entre las legislaciones sanitarias de los Miembros importadores y exportadores, el Acuerdo SPS consagró el principio de armonización y el de equivalencia.

El Art. 4.1. del SPS dispone que los Miembros aceptarán como equivalentes las medidas sanitarias o fitosanitarias de otros Miembros, aún cuando difieran de las suyas propias, si el Miembro exportador demuestra objetivamente que sus medidas sanitarias alcanzan el nivel adecuado de protección del Miembro importador.

¹⁰ El SPS define cuáles considera como organismos internacionales competentes: en inocuidad alimentaria la Comisión del CODEX, en sanidad animal la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) y en preservación de los vegetales la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). Las mismas son conocidas en el ámbito internacional como “Las Tres Hermanas”.

De esta manera, la equivalencia fue prevista como una herramienta facilitadora del comercio internacional, a través de la cual se permite al exportador alcanzar el NAP del importador, utilizando un camino alternativo al cumplimiento de la norma de destino, en la medida que demuestre que su propia norma es igualmente efectiva a la del importador.

Un ejemplo claro de equivalencia (reconocido por la normativa internacional de referencia) se aprecia en el caso de la aftosa. Supongamos que, en función de su NAP, el país A adoptó una medida sanitaria por la cual sólo se puede importar leche y crema de países libres de aftosa sin vacunación, y que el país B no posee dicho estatus sanitario. En principio, el país B se encontraría inhabilitado para exportar estos productos al país A. Sin embargo, a través del Código Zoonosario Internacional de la OIE se ha demostrado científicamente que el riesgo de transmisión del virus de la fiebre aftosa de la leche y crema proveniente de países libres es idéntico al de la leche y crema proveniente de países infectados, siempre y cuando se cumpla con determinados procedimientos de mitigación de riesgos expresamente establecidos (tratamiento térmico). Es decir que, si el país B cumple con dichos procedimientos de manera efectiva, el país A se encuentra obligado a reconocer que las medidas aplicadas por el país A son equivalentes a las suyas propias, ya que ofrecen el mismo nivel de protección, y aceptar estas importaciones.

De esta manera, se aprecia como el país B, cumpliendo con una medida (realización de un tratamiento térmico) diferente a la exigida por el país A (país libre de aftosa) puede exportar a dicho país ya que ambas alcanzan el mismo nivel de protección.

En el transcurso del año 2000 varios PED comenzaron a destacar que la equivalencia no había sido utilizada¹¹ y que las pocas veces que intentaron acceder a mercados externos a través de la misma, sus intentos habían fracasado por dos motivos:

- las dificultades generadas por las diferencias de interpretación respecto del alcance del concepto de la equivalencia;
- la gran carga de información solicitada por el importador, muchas veces superior a la exigida para los casos de cumplimiento de norma de destino.

Como resultado de las presentaciones realizadas por los PED¹² (encabezados por la Argentina) el Comité del SPS aprobó en Octubre de 2001 la Decisión G/SPS/19, a través de la cual se reglamenta la aplicación práctica del Art. 4 del SPS. Los aspectos más destacados de la misma son:

- la equivalencia se determina sobre productos o grupos de productos, y no sobre la globalidad de los sistemas de control;
- se establece claramente qué tipo de información le debe suministrar el importador al exportador para que éste demuestre la equivalencia de su medida;
- el exportador es quien tiene la responsabilidad de demostrar científicamente la equivalencia de su medida;
- el procedimiento de determinación de la equivalencia deberá acelerarse en caso de antecedentes comerciales (comercio histórico);
- la solicitud para la determinación de la equivalencia sobre un producto no es razón suficiente, en sí misma, para suspender el comercio de ese producto (stand still);

¹¹ Uno de los pocos ejemplos válidos de determinación de equivalencia es la experiencia entre Suiza y Australia, donde Suiza demostró a través de una evaluación de riesgo, que sus quesos tenían el mismo nivel de destrucción de agentes patógenos que los quesos pasteurizados de Australia (G/SPS/GEN/234).

¹² G/SPS/GEN/268 y G/SPS/W/111.

- el Miembro importador es quien reconoce la equivalencia de la medida del exportador. Para ello, deberá determinar si las medidas en cuestión logran el nivel de protección que proporcionan sus propias medidas sanitarias o fitosanitarias correspondientes (limitación del NAP).

La Decisión G/SPS/19 implicó un avance significativo para los PED ya que a través de la misma se lograba imponer una visión particular de la equivalencia, la cual distaba mucho de la que propugnaban algunos países desarrollados, y se establecía claramente el tipo de información que los importadores debían suministrar.

Sin perjuicio de ello y dado que algunos de los compromisos asumidos a través de esta Decisión requerían disposiciones adicionales para clarificar su contenido y real alcance, el Comité del SPS aprobó un Programa de Trabajo (G/SPS/20) a través del cual identifica los 3 párrafos de la Decisión cuyo contenido requería un mayor grado de clarificación.

Los temas en cuestión son:

- *Comercio Histórico*: El Comité del SPS aprobó a fines de 2002 una Decisión¹³ en la cual se deja constancia que toda la información y experiencia derivada de antecedentes comerciales, no debe ser requerida nuevamente en el caso de que el exportador solicite la determinación de la equivalencia del producto. Como la Argentina consideró que esta Decisión no establecía directrices claras sobre cómo los servicios sanitarios valorarían la información disponible para simplificar el procedimiento¹⁴ el tema se mantiene en agenda del SPS.
- *Stand still*: en la Decisión mencionada en el párrafo precedente se establece que si un Miembro importador perturba o suspende el comercio únicamente por haber recibido una solicitud de determinación de la equivalencia, incurrirá en clara infracción de sus obligaciones en virtud del Acuerdo SPS.
- *La limitación del NAP*: el Art. 4 del SPS dispone que la medida del exportador será equivalente a la del importador, si alcanza el NAP del importador. En una Comunicación de la Argentina se manifestó que este condicionamiento había obstaculizado la firma de acuerdos de equivalencia ya que en muchos casos los países no declaran su NAP o lo hacen de manera confusa o imprecisa, disponiendo el importador de un margen importante de discrecionalidad al momento de analizar la medida del país exportador¹⁵. Por ello es que muchos PED insistieron en la actual redacción del párrafo 7 de la Decisión G/SPS/19, el cual dispone que el país importador deberá analizar si la medida del exportador cumple el nivel de protección que alcanzan sus propias medidas. Las negociaciones respecto a la clarificación de este párrafo se encuentran en una instancia preliminar.

4.6. Evaluación del riesgo

El Art. 5.1. del SPS establece que las medidas sanitarias y fitosanitarias deberán estar basadas en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales y la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación elaboradas por las organizaciones internacionales competentes.

En primer término corresponde mencionar que, de la jurisprudencia OMC en la materia, surge que el SPS establece dos definiciones diferentes de evaluación del riesgo, cada una con un alcance particular, dependiendo ellas del tipo de riesgo que se busque evaluar:

¹³ G/SPS/19/Add.1

¹⁴ G/SPS/W/123.

¹⁵ G/SPS/W/117.

- evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas; y
- evaluación de los posibles efectos perjudiciales para la salud de las personas y de los animales de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, bebidas o piensos.

En segundo lugar, la misma jurisprudencia ha aclarado que tanto el Art. 5.1. como el 2.2. (evidencia científica suficiente) deben leerse de manera conjunta, ambos se refuerzan. Específicamente en el caso “Australia - Salmón”, el Órgano de Apelación sostuvo que toda medida que no se sustente en una evaluación del riesgo, será considerada como no basada en evidencia científica, ya que la evaluación es el componente esencial de la justificación científica de la medida.

En tercer lugar, de la jurisprudencia se extrae que:

- se deben evaluar riesgos actuales y no potenciales;
- en caso de que sea viable técnicamente, se puede utilizar la evaluación de riesgo realizada por otro Miembro (u organización internacional); y
- la evaluación debe ser lo suficientemente específica.

4.7. Medidas precautorias

Los acuerdos que tienen como objetivo la liberalización del comercio suelen prever una “cláusula de escape”, la cual permite exceptuar los compromisos asumidos a través del acuerdo cuando un bien jurídico de naturaleza superior al libre comercio se encuentra comprometido por el mismo.

Tal es el caso del Art. 5.7. del SPS, el cual habilita a los Miembros a adoptar medidas provisionales sin la suficiente evidencia científica, en los casos en los que existan riesgos ciertos para la vida de las personas, animales o vegetales.

Cabe destacar que en el caso “Japón - Productos Vegetales”, el Órgano de Apelación sostuvo que la adopción de medidas al amparo del Art. 5.7. es una *excepción cualificada* a la obligación del Art. 2.2., por lo que no puede considerarse a la precaución como un principio¹⁶. Una interpretación diferente habría vulnerado el principio rector y, por lo tanto, toda la lógica del SPS.

De esta manera, la invocación del Art. 5.7. es de carácter sumamente excepcional y limitada, pudiéndose utilizar sólo en los casos en los que exista suficiente demostración de la presencia de un riesgo cierto para la vida o salud de las personas, animales o vegetales, aunque la evidencia científica no se haya completado totalmente.

4.8. Regionalización

Tal como mencionáramos en el apartado 4.3. la regionalización permite matizar el principio de no-discriminación al contexto de las medidas sanitarias, estableciendo que las exigencias sanitarias para el comercio internacional se establecerán dependiendo de los estatus sanitarios de origen y destino del producto.

¹⁶ Tal como sostuvo la Unión Europea en la Comunicación a la Comisión del Codex (10-14 de abril de 2000).

Asimismo, el Art. 6 del SPS habilita el establecimiento de zonas libres o de escasa prevalencia de enfermedades o plagas dentro de los territorios de los países, siempre y cuando se adopten las medidas pertinentes (barreras sanitarias) para garantizar la independencia de la zona con el resto del país.

5. COMITÉ DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

El Art. 12.1. crea el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el cual servirá de foro para celebrar consultas y desempeñará las funciones necesarias para aplicar las disposiciones del SPS y para la consecución de sus objetivos, especialmente en materia de armonización.

El Comité del SPS se encuentra integrado por todos los Miembros de la OMC, se reúne en sesiones ordinarias 3 o 4 veces al año y adopta sus decisiones por consenso. Actualmente, el día previo a cada sesión ordinaria se realiza una sesión especial a los efectos de continuar los trabajos en materia de equivalencias ya mencionados.

Aproximadamente un mes antes de cada reunión ordinaria, la Secretaría de la OMC circula un documento denominado Aerograma, a través del cual se fijan los grandes temas de agenda de la reunión, a los efectos de que los Miembros presenten documentos sobre los mismos y propongan nuevos temas.

Dentro de los temas de agenda se destacan:

- Temas comerciales específicos: los Miembros presentan los obstáculos que sufren sus exportaciones y fundamentan la inconsistencia jurídica de los mismos con las obligaciones SPS.
- Consideración de las notificaciones: cada vez que un Miembro considere que una medida notificada por otro afecta o puede afectar sus exportaciones, puede presentar el tema y pedir una debida explicación.
- Trato Especial y Diferenciado: se trabaja a los efectos de operativizar las disposiciones en la materia previstas en el SPS (Arts. 9.2; 10.1; 10.2; 10.3 y 10.4). Algunos de estos artículos ya fueron objeto de tratamiento en la Decisión Doha sobre Implementación.
- Equivalencia: se pasa revista de los avances de la Sesión Especial y se aprueban Decisiones para la clarificación del Art. 4 del SPS (ver apartado 4.5).
- Cuestiones de interés del trabajo de las organizaciones internacionales competentes: se realiza un seguimiento de los trabajos más importantes de las denominadas "Tres Hermanas" (CODEX - OIE - CIPF).

La Dirección Nacional de Mercados Agroalimentarios (DNMA) es el Punto Focal del SPS en la Argentina. En función de ello es que recibe las notificaciones de medidas presentadas por otros países -remitidas por la Secretaría de la OMC- y las circula entre el sector privado y público entendido en la materia. En caso de recibirse comentarios u observaciones, las mismas son presentadas en las reuniones ordinarias del Comité SPS.

Asimismo, la DNMA elabora las presentaciones en las que la Argentina cuestiona medidas de otros Miembros por considerarlas restricciones injustificadas al comercio internacional, indicando la normativa en conflicto, la situación fáctica generada y la incompatibilidad jurídica con el SPS. Esta tarea es realizada con el aporte técnico del SENASA.

EL ACUERDO TRIPS

Dra. Roxana Blasetti

1. INTRODUCCIÓN

El Acuerdo de Marrakesh, corolario de la Ronda Uruguay del GATT de 1994 por la que se estableció la Organización Mundial de Comercio, incluyó la negociación de un Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (Acuerdo ADPIC o TRIPS).

Antes de la firma de este Acuerdo, la Organización Internacional de la Propiedad Intelectual (OMPI) fue el organismo que se encargó de desarrollar un sistema de derecho internacional a través de convenios, tratados y normas orientadas a proteger y promover los derechos de propiedad intelectual, sin embargo, dichos convenios y tratados sólo son vinculantes para aquellos países que los ratifican. Esta brecha en el nivel de protección de los derechos de propiedad intelectual en distintos países fue el origen de las iniciativas multilaterales sobre diversos aspectos de la propiedad intelectual, que tuvieron lugar a partir de los 80.

En el año 1982, durante la Ronda Tokio, el tema fue introducido por Estados Unidos, con la intención de establecer un código con medidas para detener y embargar marcas de manera de impedir la falsificación de las mismas. Posteriormente cuando se modificó la Sección 301 de la "Trade Act" de 1984 para incluir sanciones comerciales por violación de derechos de propiedad intelectual, EE.UU. decidió elevar esta iniciativa a escala global y finalmente su gobierno presentó, durante la Ronda Uruguay, una propuesta con el claro objetivo de fortalecer y expandir la protección de los derechos de propiedad intelectual, mediante el establecimiento de estándares y normas para obtener y mantener derechos de PI basados en las convenciones internacionales ya existentes, con la adición de un sistema multilateral de solución de controversias.

El Acuerdo TRIPS ha sido quizás, uno de los instrumentos negociados durante la Ronda Uruguay que generó más reticencias, en particular en los países en desarrollo. Su negociación marcó claramente las discrepancias y las divergencias entre Norte (Países Desarrollados) y Sur (Países en Desarrollo) y también puso en evidencia la escasa capacidad negociadora de estos últimos en la materia.

Esta posición de los países en desarrollo estuvo basada fundamentalmente en un dato de la realidad de los 80 y que en mayor o menor medida sigue vigente: en la época de la negociación del Acuerdo, el 94% de los gastos mundiales en investigación y desarrollo se realizaba en países del Norte y sólo un 6% correspondía a países en desarrollo. Como corolario de esta situación el mayor reclamo de los PED fue auspiciar la introducción de mecanismos que propiciaran la transferencia tecnológica y la cooperación, como también la inclusión de medidas transitorias para poder adaptarse a las nuevas condiciones y procurar que se evitara que una excesiva protección de los derechos de propiedad intelectual pudiera crear barreras al comercio legítimo.

El Acuerdo TRIPS que se aprobó como Anexo 1C del Acuerdo de Marrakesh, es de cumplimiento obligatorio para todos los Miembros de la OMC y ha complementado los textos y elementos sobresalientes de varios de los Acuerdos y Tratados preexistentes celebrados en el ámbito de la OMPI.

El Acuerdo TRIPS crea un "régimen de Derecho Público Internacional" que se aplica a las "disputas entre entes públicos", ya que establece un piso mínimo de protección de los derechos de propiedad intelectual, que todos los Miembros de la OMC deben cumplir (Geller citado por Carlos Correa en Acuerdo TRIPS).

Sin embargo, por tratarse de derechos privados de naturaleza territorial, los estados son soberanos para determinar el método de implementación, de acuerdo a su práctica y ordenamiento jurídico interno.

Esta libertad tiene por objeto resguardar las diferencias existentes entre el derecho anglo-americano y el derecho continental europeo, como así también las diferencias de desarrollo económico y tecnológico entre los Miembros.

El texto final del Acuerdo TRIPS es el instrumento más comprensivo en materia de propiedad intelectual. Establece estándares mínimos de protección para todos los derechos de propiedad intelectual, pero va mucho más allá de las convenciones internacionales existentes que le dieron origen.

El Acuerdo contiene además disposiciones sustantivas armonizadas con respecto a la observancia de los derechos, disposiciones detalladas sobre procedimientos judiciales y administrativos, disposiciones transitorias para los países en desarrollo, pero debe resaltarse fundamentalmente que permite a los países legislar libremente sobre aspectos importantes al nivel de sus legislaciones nacionales.

El Acuerdo abarca la protección de los siguientes derechos:

- Derechos de autor y Derechos conexos
- Marcas de fábrica y de comercio
- Indicaciones geográficas
- Diseños industriales
- Patentes de producto y de procedimientos
- Esquemas de trazado (topografías) de circuitos integrados
- Protección de la información no divulgada.

Dos cuestiones han quedado excluidas del alcance de este Acuerdo, la protección mediante patentes de los Derechos del obtentor para la protección de las Obtenciones vegetales y los modelos de utilidad (innovaciones menores). Esto no significa que dichos derechos no sean protegidos, simplemente queda abierto al criterio de cada país la manera en que se establecerá esa protección.

En el campo de los derechos del obtentor, el Convenio de la UPOV sigue siendo el único instrumento internacional que establece un estándar mínimo de protección para las variedades vegetales.

El Acuerdo TRIPs establece 3 principios fundamentales:

- a) Trato nacional. "Cada Miembro debe conceder a los nacionales de los otros Miembros un trato no menos favorable que el que conceda a sus propios nacionales en cuanto a la protección de los derechos de propiedad intelectual".

Existen excepciones limitadas a este principio, por ejemplo, la constitución de domicilio legal en el país donde se requiere la protección, o el nombramiento de un agente, pero se justifican en la necesidad de poder facilitar la aplicación de las leyes y reglamentaciones nacionales.

b) Nación más favorecida. "Toda ventaja, favor, privilegio o inmunidad que conceda un Miembro a los nacionales de cualquier otro país se otorgará inmediatamente y sin condiciones a los nacionales de todos los demás Miembros".

Existen también respecto de este principio algunas excepciones calificadas, como por ejemplo, la firma de acuerdos sobre propiedad intelectual previos a la entrada en vigencia del Acuerdo TRIPS, y que hubieran sido notificados al Consejo de los ADPIC, o aquellos acuerdos en donde se propicia la reciprocidad de trato.

c) Agotamiento internacional de los derechos. Aunque no fue expresado claramente, quedó claro con la redacción del Artículo 6 que, al no aplicarse el procedimiento de solución de diferencias a este Principio, queda abierta la posibilidad de realizar "importaciones paralelas". Esto significa importar legalmente, sin la autorización del titular, un producto protegido por derechos de propiedad intelectual, luego que el mismo ha sido legítimamente introducido en el mercado en cualquier otro país. Esta posibilidad es una herramienta muy importante para los países en desarrollo, que de esta manera no se encuentran obligados a depender exclusivamente de un solo proveedor y permite una mayor competencia en el mercado, además del desarrollo de los productores locales.

Como ya se ha mencionado, TRIPS es un acuerdo amplio y abarcativo que considera prácticamente todos los aspectos vinculados con la propiedad intelectual. La propiedad intelectual en su concepción más amplia tiene una clara incidencia sobre el sector agrícola, como ejemplo basta mencionar las patentes aplicadas a la materia viva, a productos para la agricultura, al desarrollo de nuevas herramientas para el campo, los derechos sobre la información confidencial aportada a los organismos nacionales de registro de nuevos productos químicos para el agro, las marcas o las indicaciones geográficas

Indicaciones Geográficas: las obligaciones actuales en TRIPS

El Artículo 22 del Acuerdo TRIPS establece que las IG son las que identifiquen un producto como originario de un Miembro o de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad, reputación u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico.

El Acuerdo ha establecido un régimen general de protección aplicable a todos los productos y un régimen especial aplicable sólo a los vinos y bebidas espirituosas.

En el primer caso, la protección general que se otorga a una indicación geográfica consiste en la posibilidad de impedir la utilización de la misma, si dicho uso induce a error al consumidor, respecto del verdadero origen del producto o si tal uso constituye un acto de competencia desleal entre productores. En ningún caso el acuerdo establece derechos exclusivos ni monopólicos, sólo pretende que los Miembros de la OMC adopten las medidas legales contra el uso indebido de estos términos.

El régimen especial previsto o sea la protección adicional para los vinos y bebidas espirituosas, permite impedir cualquier utilización de una indicación geográfica que identifique vinos, cuando no sean originarios del lugar designado. O sea, da un derecho exclusivo y de carácter monopólico. Para que el

mismo se haga efectivo, debe existir en este caso un reconocimiento positivo de la IG para vinos o bebidas espirituosas.

Como se ha mencionado anteriormente, los derechos de propiedad intelectual son territoriales, esto significa en el caso específico de las IG, que cada país las evalúa y protege de acuerdo a su propia legislación y práctica jurídica.

2. EL MANDATO DE DOHA SOBRE PROPIEDAD INTELECTUAL Y SUS IMPLICANCIAS PARA EL SECTOR AGROALIMENTARIO

El Mandato de Doha estableció la obligación de negociar diversas cuestiones que afectarán en mayor o menor medida al sector agrícola, según el resultado que se alcance en esta Ronda. El punto central de debate son las Indicaciones Geográficas, con dos frentes abiertos. El establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de vinos y la extensión de la protección adicional al resto de los productos, el otro punto de interés es la patentabilidad de la materia viva, considerando en particular la relación del Acuerdo TRIPS con el Convenio de Diversidad Biológica.

Indicaciones Geográficas

A los efectos de interpretar de manera sistemática la Declaración Ministerial de Doha en lo relativo a las Indicaciones Geográficas procederemos a analizar el párrafo 18 y el párrafo 12 de la misma.

Párrafo 18: establece que "con vistas a completar el trabajo comenzado por el Consejo del ADPIC (Consejo TRIPS) en la implementación del Artículo 23.4, estamos de acuerdo en negociar el establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registración de Indicaciones Geográficas para vinos y bebidas espirituosas en la 5° Sesión de la Conferencia Ministerial. Hacemos notar que el tema de la extensión de la protección de las indicaciones geográficas previsto en el Artículo 23 para otros productos diferentes a vinos y bebidas espirituosas será tratado en el Consejo del TRIPS bajo el párrafo 12 de esta Declaración".

Párrafo 12: "Convenimos en que las negociaciones sobre las cuestiones pendientes relativas a la aplicación serán parte integrante del programa de trabajo que establecemos, y en que los acuerdos a que se llegue en una etapa inicial de dichas negociaciones se tratarán de conformidad con las disposiciones del párrafo 47 infra. A tal efecto procederemos del modo siguiente: a) en los casos en que establecemos un mandato de negociación específico en la presente Declaración, las cuestiones de aplicación pertinentes se tratarán con arreglo a ese mandato; b) las demás cuestiones pendientes relativas a la aplicación serán tratadas con carácter prioritario por los órganos competentes de la OMC que, no más tarde del final de 2002, presentarán informe al Comité de Negociaciones Comerciales, establecido en virtud del párrafo 46 infra, con miras a una acción apropiada".

Declaración Ministerial sobre cuestiones de implementación

Párrafo 11.1: El Consejo TRIPS continuará el examen de scope y las modalidades para completar los tipos previstos bajo el subpárrafo 1(b) y (c) del Artículo XXIII del GATT 1994 y hacer las recomendaciones en la 5° Sesión de la Conferencia Ministerial. Si hay acuerdo, en el entretiem po, los Miembros no podrán iniciar acciones bajo el Acuerdo TRIPS.

El Artículo XXIII del GATT 1994 incisos 1(b) y (c) relativo a la anulación y menoscabo

1. En caso de que una parte contratante considere que una ventaja resultante para ella directa o indirectamente del presente Acuerdo se halle anulada o menoscabada o que el cumplimiento de uno de los objetivos del Acuerdo se halle comprometido a consecuencia de:

- b) que otra parte contratante aplique una medida, contraria o no a las disposiciones del presente Acuerdo; o
- c) que exista otra situación,

dicha parte contratante podrá, con objeto de llegar a un arreglo satisfactorio de la cuestión, formular representaciones o proposiciones por escrito a la otra u otras partes contratantes que, a su juicio, estime interesadas en ella. Toda parte contratante cuya intervención se solicite de este modo examinará con comprensión las representaciones o proposiciones que le hayan sido formuladas.

Sobre el Artículo del GATT mencionado, el Artículo 64.3 del Acuerdo TRIPS establece que hasta el 1º de enero de 2002 el Consejo ADPIC examinará el alcance y las modalidades de las reclamaciones del tipo previsto en los incisos 1(b) y (c) del Artículo XXIII del GATT 1994 que se planteen de conformidad con el Acuerdo TRIPS y presentará recomendaciones a la Conferencia Ministerial para su aprobación. Además establece que las decisiones de la Conferencia Ministerial de aprobar esas recomendaciones o ampliar el período previsto en el párrafo 2 sólo podrán ser adoptadas por consenso y las recomendaciones aprobadas surtirán efectos para todos los Miembros sin otro proceso de aceptación formal.

Interpretación

El párrafo 18 tiene dos partes claramente definidas:

- a) Establece que los Miembros están de acuerdo en negociar un sistema multilateral de notificación y registro de Indicaciones geográficas para vinos y bebidas espirituosas (implementación del Artículo 23.4 del TRIPS).
- b) Respecto a la extensión de la protección de las indicaciones geográficas previsto en el Artículo 23 para otros productos diferentes a vinos y bebidas espirituosas establece que será tratado en el Consejo del TRIPS bajo el párrafo 12 de esta Declaración.

Esto significa que el mandato negociador específico es para la creación del sistema de notificación y registro multilateral de las IG para vinos y bebidas espirituosas, mientras que la extensión de la protección al resto de los productos debe ser analizada a la luz del párrafo 12 de la Declaración.

Al analizar este aspecto del Párrafo 18 a la luz del Párrafo 12 surge claramente que se encuadra en el inciso b) que establece que serán temas a tratar con carácter prioritario por los órganos competentes de la OMC, en este caso el consejo TRIPS, debiendo elaborar un informe, a más tardar a fines de 2002, con miras a establecer el tratamiento que se le dará a la extensión de la protección y recomendar en función de ello las acciones apropiadas.

3. LAS NEGOCIACIONES EN EL CONSEJO DEL TRIPS

Mandato para la creación de un Sistema Multilateral de Notificación y Registro de Indicaciones Geográficas para vinos y bebidas espirituosas

Existen claramente dos posiciones contrapuestas. Por una parte la que sustenta la Unión Europea y los países de Europa del Este (futuros miembros de la UE), que fueron quienes impulsaron nuevamente el tema.

La Unión Europea promueve la creación de un procedimiento de notificación y el registro multilateral de las Indicaciones Geográficas para vinos y bebidas espirituosas, reconocidas en el país de origen, vinculante para todos los Miembros de la OMC.

Esto significa en la práctica el reconocimiento "a priori" de la Indicación Geográfica protegida, sin la posibilidad de examinarla a la luz de las legislaciones de los otros miembros de la OMC, que en otras palabras sería una aplicación extraterritorial de la práctica jurídica del país que ha registrado esa Indicación Geográfica y cuyo efecto inmediato sería que quien detenta el registro tendría un derecho de uso exclusivo y monopólico en todos los países Miembros de la OMC.

El efecto vinculante del registro propuesto por la UE, sin oposición afecta seriamente otros derechos de los Miembros de la UE, por ejemplo: el Acuerdo prevé que pueden existir Indicaciones Geográficas Homónimas, IG que hayan devenido en el nombre común de un producto o que términos similares, iguales o traducidos a una IG hubieran sido registrados como marcas, de buena fe o diez años antes de la entrada en vigencia del Acuerdo para ese Miembro. Todas estas excepciones a la protección pueden aplicarse a través de las legislaciones nacionales, en el momento de evaluar una solicitud de registro en cada miembro, pero no sería posible con el mecanismo que la UE pretende implementar, que elimina el exámen nacional para las IG extranjeras.

Argentina - Grupo CAIRNS, Estados Unidos, Japón y gran parte de los países de América Latina, que no integran CAIRNS sostienen, que el procedimiento de notificación y registro debe tener por objeto dar mayor transparencia al sistema, que dicho registro debe consistir en un data list que permita a los Miembros de la OMC tomar conocimiento de las IG registradas, pero que de ninguna manera dicho registro debería ir en menoscabo de los derechos de los miembros a juzgar en base a su propia legislación y prácticas jurídicas, si un producto cumple con la definición establecida por TRIPS y si el término seleccionado es susceptible de protección como IG o cae dentro de las excepciones previstas en el Acuerdo.

Extensión de la Protección Adicional prevista para los vinos al resto de los productos

La Unión Europea y los países de Europa del Este, promueven la extensión de la protección adicional aplicada a los vinos al resto de los productos, ya que entienden que no debe discriminarse todos los productos en favor de unos pocos.

Como ya se ha mencionado, esta protección Adicional prevista en el Art. 23 del TRIPS permite otorgar derechos exclusivos sobre determinada expresión a un grupo de productores, privando en la práctica a los demás del derecho al uso de esa expresión.

Las obligaciones adicionales se harían extensivas a todos los Miembros, inclusive aquellos que han optado por no proteger con derechos exclusivos las indicaciones geográficas nacionales. Asimismo, los Miembros estarían obligados a proteger las indicaciones geográficas de todos los demás miembros, con el nivel de protección más elevado (derechos de uso exclusivo).

Por lo tanto, los productos agrícolas que actualmente tienen restricciones de acceso a los Miembros que tienen un registro nacional que otorga más protección (por ejemplo, UE), verían restringido su acceso al resto de los Miembros.

El registro a escala nacional de indicaciones geográficas extranjeras, prohibiría la comercialización de los productos agrícolas nacionales que usen como genérico la denominación de origen extranjera, en el propio territorio nacional.

Argentina, en el Consejo del TRIPS, suscribió el documento IP/C/W/289, que fundamenta las razones de la oposición a la iniciativa europea de extender la protección dada a los vinos para los demás productos agrícolas. Suscribieron el documento EE.UU., Canadá, Chile, Guatemala, Nueva Zelanda y Paraguay.

Adicionalmente otros documentos con características similares fueron presentados por Australia y otros países que sostienen el mismo criterio.

La extensión de la protección como hemos dicho, no tiene un mandato negociador concreto en la Declaración de DOHA, por lo tanto el tema debía discutirse de manera prioritaria en el Consejo TRIPS, para el elevar un informe al Comité de Negociaciones Comerciales antes del final del 2002, con miras a tomar las acciones apropiadas.

Durante la última reunión del Consejo TRIPS, el nivel de desencuentros entre ambas posiciones fue tal, que no fue posible elevar ese informe en la fecha establecida en la Declaración de Doha.

Efectos para los productores nacionales

Argentina es un país que fue descubierto por españoles, colonizado por importantes corrientes de inmigrantes europeos (españoles, italianos, franceses y alemanes) que venían a estas tierras a "Hacer la América". Fundaron provincias, cambiaron los nombres indígenas que los nativos le habían dado a ciertos lugares del país por otros más cercanos a sus afectos y a su idioma. Extranjerizaron en cierta medida nuestros orígenes.

Los inmigrantes que llegaron a nuestro país trajeron consigo su idioma, que era el único que conocían, sus costumbres, sus hábitos y sus habilidades. Buscaron en general, para iniciar su nueva vida, regiones de la Argentina con características similares a las que dejaron en su país natal y desarrollaron aquí las mismas actividades que aprendieron de sus padres.

Como es de suponer, usaron para denominar a los productos que elaboraban el mismo nombre con el que los llamaban en su tierra, no por copiar, no por usurpar derechos ajenos sobre un nombre, no por querer engañar al prójimo, sino porque nadie les dijo que al marcharse debían olvidar sus raíces culturales.

Luego de más doscientos años de un flujo constante de influencias externas, la UE ha decidido que quienes denominan con Indicaciones Geográficas europeas a sus productos son usurpadores y por

consiguiente una parte importante de nuestra producción de vinos, quesos y chacinados se encuentra comprometida, por "una ley no escrita" en la época de la colonización de América.

En el caso de los vinos, denominaciones como borgoña, chablis, oporto, jerez, champagne, asti, marsala, toro, etc., deberían dejar de utilizarse tanto en el mercado interno como en nuestras exportaciones, si la iniciativa europea triunfa en la OMC.

En el caso de los quesos y chacinados, deberían dejar de utilizarse, denominaciones como parmesano, reggianito, reggiano, camembert, roquefort, enmenthal, etc.

¿Cuáles son las implicancias de estos cambios?:

- En principio, un desplazamiento de mercado para ciertos productos que deberían redenominarse en el mercado interno y externo.
- Los consumidores necesitan tiempo para ubicar los productos en góndola cuando se les cambian los nombres.
- Es posible que tampoco comprendan la naturaleza del cambio. "Parmesano es parmesano", ¿por qué debería llamarse de otra manera?, ¿cómo garantizarle al consumidor que sigue siendo el mismo producto?.
- En la actualidad uno puede comprar queso parmesano (denominación que se le da a un tipo de queso duro) de distintos orígenes, puede ser de estados Unidos, Italia, Argentina, Australia, etc. Ahora bien, si todos los Miembros de la OMC que producen queso duro parmesano se vieran obligados a cambiar de nombre genérico al producto, tendrían dos opciones, 1) armonizar internacionalmente un nombre para sustituir el parmesano, 2) desarrollar un nombre nacional.
- El desarrollo de nombres locales (nacionales) derivaría en que al consumidor le resultaría casi imposible determinar cuáles son los productos similares al parmesano que compraba antes, ya que todos tendrían denominaciones diferentes.
- A escala empresarial, estos cambios, no sólo serían complejos sino costosos en términos económicos, en la práctica obligaría a las empresas a realizar inversiones para desarrollar un nombre para un producto genérico, hacer marketing propio en los diferentes mercados (internos y externos) donde habitualmente se consumen sus productos y procurar que las nuevas "designaciones de los productos" no se conviertan en restricciones al comercio en otros mercados.
- ¿Y qué sucede cuando se trata de marcas que contienen o consisten en IG europeas? Marcas como Carcassone o Toro que son el signo mediante el cual el consumidor selecciona entre productos similares aquel que desea consumir.
- ¿Cuál será en este caso el costo de desarrollar una nueva marca para utilizarla en el mismo producto de siempre e instalarla en el mercado?.

En síntesis, es difícil encontrar en el sistema planteado por la UE beneficios para los países agroexportadores, que han sido objeto de importantes corrientes migratorias en el pasado y que no han basado sus políticas de calidad en la diferenciación de los nombres de sus productos.

La Unión Europea lleva años desarrollando Indicaciones Geográficas, ése ha sido uno de los pilares de las políticas de calidad implementadas a través de la Política Agrícola Común (PAC II). Los productores han podido beneficiarse con subsidios aportados a través de distintas fuentes de

financiamiento de la Unión Europea, no sólo de la PAC, para implementar este sistema. En virtud de ello, tienen miles de nombres protegidos para diversas categorías de productos.

A escala global es más complejo aún dimensionar el sistema planteado, cuando se trata de "todos los productos" y no sólo de los vinos, porque países productores de vinos no son muchos, y por cuestiones culturales su consumo tampoco está generalizado. Pero, ¿qué sucede con el resto de los productos?. En mayor o menor medida, ciertos productos de la canasta familiar se producen en gran parte del mundo, y se comercializan en todo el mundo, por lo tanto los efectos en el comercio, aunque no se puedan dimensionar impactarán en todos los mercados.

La diferenciación de productos mediante Indicaciones Geográficas genera expectativas entre los productores locales, no obstante la idoneidad del sistema para revalorizar los productos regionales, se verá en el futuro.

El problema sin embargo al nivel de la OMC debe resolverse ahora y la fórmula para la UE es que el resto del mundo desconozca su pasado y renuncie a su historia.

LA CUESTIÓN MEDIOAMBIENTAL Y SU CONSIDERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA OMC

Ing. Agr. Gabriela Catalani

1. INTRODUCCIÓN

Las cuestiones ambientales han sido durante las últimas décadas un tema de discusión y preocupación creciente para amplios sectores de la sociedad global.

Los debates que tienen lugar en la actualidad ponen en juego tres grandes cuestiones, que a pesar de los esfuerzos de los grupos más radicales por hacer prevalecer unos sobre otros, se encuentran íntimamente relacionadas entre sí, y por tal motivo resultan en uno de los desafíos más cruciales para definir en los albores del nuevo milenio, estas son: la protección del medio ambiente como bien común de la humanidad, las posibilidades del desarrollo y el comercio de bienes y servicios.

Sin embargo, el gran desafío es alcanzar un cierto equilibrio entre el derecho de los gobiernos a aplicar medidas para proteger el medio ambiente y preservar los recursos naturales existentes para las generaciones venideras y el libre comercio de bienes y servicios, evitando que se creen barreras innecesarias al comercio, para que cada país desarrolle plenamente sus capacidades y genere recursos a través de sus exportaciones, en especial los países en desarrollo y menos desarrollados.

Este capítulo tiene por objeto analizar de qué manera se consideran las cuestiones medio ambientales en el ámbito de la OMC, qué jerarquía tienen los tratados sobre medioambiente celebrados en el marco de otras organizaciones internacionales, en particular Naciones Unidas, el Mandato de la Declaración de Doha sobre Medio Ambiente y las distintas alternativas que podrían surgir del mismo.

2. LOS TEXTOS JURÍDICOS DE LA OMC Y LA DIMENSIÓN AMBIENTAL

Los textos jurídicos de la OMC contienen referencias expresas al desarrollo sostenible y el derecho de los gobiernos a adoptar las medidas pertinentes para la protección y preservación del medio ambiente, no obstante esta consideración, el objetivo central de la Organización Mundial de Comercio es el libre comercio y las reglas que deben cumplir los gobiernos para alcanzarlo.

Sin embargo, y a los efectos de dar respuesta a las inquietudes de algunos miembros, conjuntamente con la creación de la OMC, se creó a través de la Decisión Ministerial sobre Comercio y Medio Ambiente de 1994, el Comité de Comercio y Medio Ambiente, quedando constituido por todos los miembros de la OMC.

Es importante subrayar que la OMC se concentra básicamente en el desarrollo de reglas que faciliten el comercio de bienes y servicios y por lo tanto, las medidas tendientes a la protección del medio ambiente, son una excepción general al principio del libre comercio que tuvieron su origen en el GATT de 1947/94.

En virtud de ello, veremos de qué manera cada Acuerdo de la OMC considera la cuestión ambiental.

- **GATT/ 94**

El medio ambiente, como bien jurídico oponible al libre comercio de mercancías ha sido contemplado en el Artículo XX.g) del GATT/94 sobre "Excepciones Generales", el cual habilita el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, cuando sea necesario para proteger el medio ambiente en relación con el comercio. Sin embargo, resulta indispensable tener presente que, tanto de la letra del artículo en cuestión como de la pacífica jurisprudencia OMC en la materia, el Art. XX consiste en una excepción cualificada a los Principios Generales, condicional y limitada, por lo que sólo puede aplicarse bajo las condiciones que establece el citado Artículo XX.

Artículo XX: Excepciones Generales

A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que pervalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique medidas:

g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales.

- **El Acuerdo SPS**

Disciplina la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, siempre que tales medidas no sean incompatibles con las restantes disposiciones del Acuerdo. A tales efectos en el Anexo del Acuerdo, se define medida sanitaria:

Medida sanitaria o fitosanitaria - Toda medida aplicada:

a) para proteger la salud y la vida de los animales o para preservar los vegetales de los riesgos resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas, enfermedades y organismos patógenos o portadores de enfermedades;

b) para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales de los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos;

c) para proteger la vida y la salud de las personas de los riesgos resultantes de enfermedades propagadas por animales, vegetales o productos de ellos derivados, o de la entrada, radicación o propagación de plagas; o

d) para prevenir o limitar perjuicios en el territorio de un Miembro resultantes de la entrada, radicación o propagación de plagas.

Las consideraciones ambientales, a los efectos de este Acuerdo, sólo se encuentran mencionadas, en el Artículo 5.2 relativo a la Evaluación de riesgos, siendo éste uno de los aspectos que los miembros de la OMC tendrán en cuenta en esa etapa del análisis de riesgo y se refiere fundamentalmente a las condiciones ecológicas y ambientales para el desarrollo, radicación o propagación de plagas o enfermedades.

- **El Acuerdo TBT**

Este acuerdo disciplina la aplicación de reglamentos técnicos, los cuales tienen por finalidad la consecución de determinados objetivos legítimos.

Artículo 2.2. Establece que los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta el riesgo que crearía no alcanzarlo. Los objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud y seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente.

También establece que al evaluar los riesgos, los elementos que es pertinente tomar en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos.

Es importante considerar cuál es la definición de reglamento técnico a los efectos de comprender el tipo de medidas que quedarían amparadas por este Acuerdo, ya que no toda medida tendiente a la protección del medio ambiente es un reglamento técnico

Anexo 1. Términos y definición a los efectos del Acuerdo TBT

Reglamento técnico: documento en el que se establecen las características de un producto o de los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado y etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción o tratar exclusivamente de ellas.

- **El Acuerdo TRIPS**

Este Acuerdo considera indirectamente al medio ambiente, cuando establece cuáles son las causales que podría invocar un miembro para excluir de la patentabilidad ciertas invenciones. Estas exclusiones se encuentran contenidas en el Artículo 27.2 relativo a la materia patentable.

Artículo 27.2. Los miembros podrán excluir de la patentabilidad las invenciones cuya explotación comercial en su territorio deba impedirse para proteger la salud o la vida de las personas o de los animales o para preservar los vegetales, o para evitar daños graves al medio ambiente, siempre que esa exclusión no se haga meramente porque la explotación esté prohibida por su legislación.

En segundo lugar, el Acuerdo TRIPS, deja a criterio de los gobiernos la factibilidad de patentar o no materia viva (recursos fito y zoogenéticos de acuerdo a lo que se establece en el Art. 27.3 b);

Artículo 27.3.b). Los Miembros podrán excluir asimismo de la patentabilidad:

b) las plantas y los animales excepto los microorganismos, y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales, que no sean procedimientos no biológicos o microbiológicos. Sin embargo, los Miembros otorgarán protección a todas las obtenciones vegetales mediante patentes, mediante un sistema eficaz sui generis o mediante una combinación de aquellas y éste. Las disposiciones del presente apartado serán objeto de examen cuatro años después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.

- **Acuerdo sobre la Agricultura**

Autoriza, con sujeción a determinadas condiciones, los pagos directos efectuados en el marco de programas ambientales, con independencia de los compromisos adquiridos por los Miembros de la OMC para reducir la ayuda interna a la producción agropecuaria.

- **Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias**

Considera subvenciones no recurribles las medidas de asistencia gubernamental a la industria que cubran hasta el 20 por ciento de los costos resultantes de la adaptación de las instalaciones existentes a la nueva legislación sobre medio ambiente.

- **Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios**

No incluye dentro de las Excepciones Generales la aplicación de medidas para la protección ambiental, refiriéndose sólo a las medidas necesarias que un gobierno pueda adoptar para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales.

Las razones por las cuales no fue considerado el medio ambiente en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios quedan claras en la Decisión Ministerial sobre Comercio y Medio Ambiente, que forma parte de los Textos Jurídicos de la Ronda Uruguay. En ella los Ministros observan que: "...dado que el objetivo de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente es la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales y la preservación de los vegetales, no es evidente la necesidad de otras disposiciones además de las que figuran en el apartado b) del Artículo XIV del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios".

El artículo mencionado, es el que contiene las excepciones generales al Acuerdo y que en el inciso b) considera las medidas necesarias que un Miembro puede aplicar para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales.

- **El Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) de la OMC**

El mandato asignado al CCMA es:

- establecer la relación existente entre las medidas comerciales y las medidas ambientales con el fin de promover un desarrollo sostenible; y
- hacer recomendaciones oportunas sobre si son necesarias modificaciones de las disposiciones del sistema multilateral de comercio, compatibles con el carácter abierto, equitativo y no discriminatorio del sistema.

El Comité de la OMC declara que los principios de la OMC de no discriminación y de transparencia no entran en conflicto con las medidas adoptadas en virtud de los acuerdos ambientales.

El Comité de la OMC considera que recurrir a las disposiciones de un acuerdo ambiental internacional es mejor que intentar por parte de un país conseguir por sí solo cambiar las políticas ambientales de otros países, sin embargo esto *per se* no garantizaría el cumplimiento de las normas de la OMC.

El Comité ha señalado que las medidas adoptadas para proteger el medio ambiente que tengan consecuencias sobre el comercio pueden desempeñar una función importante en algún acuerdo ambiental cuando el comercio es la causa directa de los problemas del medio ambiente. Sin embargo las limitaciones del comercio no son las únicas medidas que pueden adoptarse, y no son necesariamente las más eficaces.

Sostienen además que la liberalización y el desarrollo sostenible se favorecen mutuamente, la supresión de las restricciones y de los factores de distorsión comercial es positiva para el sistema de comercio multilateral como para el medio ambiente.

Los países en desarrollo necesitan acceso a los mercados para proteger el medio ambiente, en la OMC se reconoce de modo especial la situación de los países en desarrollo y la necesidad de prestarles ayuda en su crecimiento económico, dado que la pobreza es la principal preocupación política y el más importante obstáculo a la protección ambiental.

Por ello, la apertura de los mercados mundiales a las exportaciones de los países en desarrollo es esencial, como también lo son las transferencias financieras y de tecnología. De esa forma, los países en desarrollo podrán generar los recursos que necesitan para proteger el medio ambiente y tratar de alcanzar un desarrollo sostenible.

La liberalización del comercio permitiría a los PED hacer un uso mejor y más eficaz de sus recursos y aumentarían las oportunidades de exportación de sus productos manufacturados, así como la ayuda para adquirir tecnología inocua para el medio ambiente, facilitarles asistencia financiera, proporcionarles capacitación, etc.

En el documento WT/CTE/6 del 5 de octubre de 2001 el CCMA presentó su informe sobre las actividades realizadas durante el año 2001; en el mismo se expone el avance realizado para un mayor entendimiento de las relaciones existentes entre la OMC y los AMUMA, en particular mediante la identificación de los consensos entre la OMC, el PNUMA y los AMUMA. Se debatió la comunicación presentada por las Comunidades Europeas en que se reproducía el texto de la "Resolución del Consejo Europeo sobre el principio de cautela", adoptada en Niza en diciembre de 2000.

Se presentó la Base de Datos sobre el Medio Ambiente correspondiente al año 1999 y se actualizó el documento WT/CTE/W/195 correspondiente al año 2000. Se examinaron entre otros, dentro de su mandato, aspectos de la agricultura, la energía, la pesca, los metales no ferrosos, y la cuestión del efecto de las medidas ambientales en el acceso a los mercados de los países en desarrollo sobre la base de un documento presentado por la India.

Finalmente se acordó celebrar tres reuniones en 2002 para llevar más a fondo el análisis de todos los puntos de su programa de trabajo sobre la base de bloques temáticos. Acordó además trabajar de cara a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (también conocida como "Rio+10"), que tendría lugar en Johannesburgo, Sudáfrica, del 2 al 11 de septiembre de 2002.

La Argentina presentó en el Comité de Agricultura y el CCMA las comunicaciones (G/AG/NG/W/88 y WT/CTE/W/188) sobre las preocupaciones no comerciales legítimas en el marco de las negociaciones sobre la agricultura, para ser examinadas en la reunión de octubre del Comité de Comercio y Medio Ambiente. La comunicación aborda tres preocupaciones no comerciales: la pobreza rural, el desempleo y la degradación ambiental.

Se concluye, del análisis de las cuestiones ambientales y de las actividades del CCMA:

- que éste debe ser el ámbito donde se examinen las relaciones entre las medidas comerciales y las medidas ambientales;
- que del CCMA deben surgir las recomendaciones necesarias para la armonización de medidas para lograr un desarrollo sostenible;
- que la posición Argentina ha sido claramente expresada en los documentos (G/AG/NG/W/88 y WT/CTE/W/188);
- que la OMC ha declarado su preocupación por la situación de los PED y en este caso en particular sobre la relación entre la pobreza y la preservación del ambiente; y
- que es objetivo de la OMC la liberalización del comercio y la facilitación del acceso a los mercados.

3. EL MANDATO DE DOHA EN MATERIA MEDIO AMBIENTAL

En la Declaración resultante de la IV Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio realizada en Doha, se incluyeron tres párrafos en los cuales se hace mención al tema medio ambiental y su relación con el comercio, que podrían tener importantes connotaciones en el acceso de productos agroalimentarios en los mercados externos.

La Declaración Ministerial de Doha en lo relativo al medio ambiente, debe leerse teniendo en cuenta que la misma plantea dos escenarios diferenciados:

- en primer término, se acuerda el lanzamiento de negociaciones exclusivamente en tres temas (previsto en el párrafo 31); y
- en segundo lugar instruye al Comité de Comercio y Medio Ambiente a continuar con su programa de trabajo, sobre la base de una priorización de sus temas de agenda (párrafo 32).

A continuación se realiza un análisis pormenorizado de las previsiones contenidas en la Declaración.

• Párrafo 6 de la Declaración

Reafirma el compromiso en materia de desarrollo sostenible establecido en el Preámbulo del Acuerdo de Marrakech, el cual dispone que la actividad comercial y económica debe permitir la utilización óptima de los recursos mundiales, de conformidad con el objetivo de desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico.

Realiza casi una declaración de principios, cuando sostiene que un sistema de comercio internacional abierto y no discriminatorio (por una parte) y la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sustentable (por otra parte) se deben apoyar mutuamente.

Esta mención no es novedosa, ya había sido incorporada en el Programa 21 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Cabe destacar que la misma es profundizada en el párrafo 31 de la Declaración Ministerial.

Ratifica que bajo el sistema OMC ningún Miembro se encuentra inhabilitado de adoptar las medidas que considere apropiadas para proteger al hombre, animales y vegetales, así como al medio ambiente,

siempre y cuando las mismas cumplan con determinadas condiciones de aplicación. Agrega que las medidas no deben ser aplicadas de manera que constituyan:

- una discriminación arbitraria o injustificable entre países en los que prevalezcan las mismas condiciones;
- una restricción encubierta al comercio internacional;
- sean incompatibles con las provisiones de los Acuerdos OMC.

En primer término es importante tener en cuenta que la Declaración reconoce que cada Miembro tiene el derecho de adoptar las medidas (sanitarias, fitosanitarias y ambientales) que considere apropiadas. Esta redacción puede ser interpretada en el sentido de reconocer que cada Miembro tiene el derecho a fijar el nivel adecuado de protección que estime pertinente para estos tres tipos de medidas.

Dicho reconocimiento ya había sido consagrado en materia sanitaria y fitosanitaria en el Artículo 2.1. del SPS, cuando dispone que los Miembros tienen el derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o para preservar a los vegetales.

Sin embargo, no existe incorporado a ningún Acuerdo OMC el derecho de los Miembros a fijar un nivel de protección medio ambiental, que deba ser alcanzado por las exportaciones de otros Miembros. La normativa multilateral es sólo para la fijación de un nivel adecuado de protección sanitario o fitosanitario (Art. 4 y ccs del SPS).

En función de que la Declaración ha ido más allá del régimen jurídico vigente a nivel OMC, existe la posibilidad de que la UE utilice la letra de la Declaración como argumento para justificar la necesidad de aprobar normativa multilateral que discipline la aplicación del concepto de nivel de protección medio ambiental como requisito para las importaciones.

De ser así, estaríamos hablando de una especie de Acuerdo SPS en materia de medio ambiente que, en lugar de disciplinar el Art. XX-b) del GATT (SPS), discipline el Art. XX-g) de dicho Acuerdo.

Ante dicha situación resulta indispensable tener en cuenta que bajo la lógica del GATT, la posibilidad de incumplir alguna de las obligaciones derivadas de dicho Acuerdo para proteger el medio ambiente consiste en una "excepción condicional y limitada", es decir, la regla es el libre comercio de mercaderías y, sólo excepcionalmente podría restringirse el mismo en el caso de que el bien jurídico "medio ambiente" se encuentre comprometido y se cumplan los condicionantes de aplicación del *chapeau* del Art. XX.

Si se empezara a trabajar en un acuerdo OMC en materia de medio ambiente, se invertiría el principio jurídico regla-excepción, es decir, se reconocería que la regla es que todo Miembro tiene el derecho de adoptar las medidas medio ambientales que considere apropiadas y, se establecerían condicionantes de aplicación a fin de evitar que las mismas se traduzcan en restricciones injustificadas al comercio internacional. De esta manera, la adopción de medidas medio ambientales dejaría de ser una excepción para transformarse en la regla.

Es importante destacar que el carácter de regla o excepción depende del bien jurídico que el acuerdo/organización internacional tutela. En función de ello, como la OMC tiene por bien jurídico tutelado el libre comercio, la posibilidad de adoptar medidas en materia de medio ambiente que restrinjan el comercio es una excepción condicional y limitada.

En el marco de los acuerdos medio ambientales, se presenta la situación inversa, ya que tienen como bien jurídico tutelado la protección del medio ambiente.

Cabe resaltar el impacto que un Nivel Adecuado de Protección Ambiental tendría sobre el comercio de bienes y servicios, el cual sería más difícil de acotar que el relativo a cuestiones sanitarias, que está más intrínsecamente ligado al producto que circula.

En segundo lugar es importante destacar que la lógica de este párrafo de la Declaración es idéntica a la del Art. XX del GATT (específicamente los incisos g y b). Es decir, si bien la regla GATT es el libre comercio, no se pierde de vista que existe una serie (limitada expresamente) de bienes jurídicos, cuya jerarquía es superior al libre comercio, por lo que, en aquellos casos en los que los mismos se encuentren comprometidos, los Miembros pueden incumplir cualquiera de las disciplinas derivadas del GATT (cabe aclarar que conforme a la jurisprudencia OMC en la materia, la posibilidad de invocar el Art. XX consiste en una excepción condicional –debe cumplirse con los requisitos de aplicación del *chapeau* de este artículo- y limitada –sólo puede invocarse en aquellos casos en los cuales se encuentren comprometidos los bienes jurídicos taxativamente enumerados-).

Tan es así esta interpretación sobre la similitud de este párrafo de la Declaración y el Art. XX del GATT, que las dos primeras condiciones de aplicación de las medidas conforme a la Declaración son las mismas que las previstas en el *chapeau* del Art. XX.

Sin embargo, en la Declaración hay un agregado interesante, a través del cual se dispone que las medidas (sanitarias, fitosanitarias y medio ambientales) deben ser consistentes con las provisiones de los Acuerdos OMC. Esta mención no fue incorporada en la era GATT ya que no había acuerdos específicos, sino simplemente el Acuerdo General.

Al respecto, la primera conclusión que se realiza es que este tercer condicionante es aplicable, no sólo a las medidas sanitarias y fitosanitarias, sino también a las medidas destinadas a tutelar el medio ambiente, ya que en la redacción de la Declaración no se realiza ninguna discriminación sobre el alcance del condicionante. Por lo tanto, se intentará introducir algún tipo de cobertura OMC a las medidas medioambientales.

La segunda conclusión se relaciona con el alcance de la cobertura mencionada. Si tenemos en cuenta que cuando la Declaración menciona los condicionantes de aplicación se transcriben los dos ya previstos en el Art. XX del GATT con el agregado de que las medidas (todas) deben ser compatibles con “las provisiones contenidas en los Acuerdos OMC”, resulta claro que existen otras disciplinas previstas en otros Acuerdos OMC (no identificados) diferentes al GATT que reglamentan la adopción de este tipo de medidas.

Es decir, esta redacción es un reconocimiento de que la cobertura OMC en materia de medidas destinadas a proteger al medio ambiente no se agota en el Art. XX del GATT.

Por lo tanto deberíamos asumir que las medidas pertinentes que se adopten para proteger el medio ambiente en el comercio de bienes y servicios estarían suficientemente amparadas en especial por los Acuerdos SPS y TBT

Asimismo, esta mención adquiere especial relevancia en función de que, tanto las negociaciones por el Párrafo 31 como la agenda priorizada del Párrafo 32 no deben incrementar ni disminuir los derechos y obligaciones de los Miembros bajo los Acuerdos OMC pertinentes. En este sentido, resulta vital la identi-

ficación de los Acuerdos TBT y SPS como marco jurídico en la materia para circunscribir estratégicamente los futuros trabajos.

En último lugar insta a continuar el proceso de cooperación entre la OMC y las demás organizaciones internacionales competentes en materia de protección medioambiental.

- **Párrafo 31 de la Declaración (Negociación)**

Toma la declaración de principios del punto 6 y dispone que, para garantizar el apoyo mutuo entre comercio y medio ambiente, se acuerda negociar sobre una serie de temas sin prejuzgar sobre sus resultados, los cuales se detallan a a continuación:

- a) relación entre las reglas existentes en la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los MEAs. Asimismo, dispone que las negociaciones deberán limitarse en cuanto a su alcance a la aplicabilidad de las reglas existentes de la OMC a las partes de los MEAs en cuestión. Las negociaciones no deben prejuzgar sobre las reglas OMC de cualquier Miembro que no sea parte del MEA en cuestión.
- b) procedimientos para el intercambio regular de información entre los MEAs y los Comités OMC relevantes.
- c) reducción, si fuera adecuado, de aranceles y obstáculos no arancelarios a bienes y servicios por cuestiones medioambientales.

Las negociaciones inmediatamente mandatadas versan exclusivamente sobre estos tres temas.

Tema a) Relación OMC y MEAs

Parte de una realidad es que los MEAs establecen obligaciones comerciales específicas (de acuerdo a la información suministrada por la OMC, de los 180 MEAs firmados, aproximadamente 17 tendrían disposiciones comerciales). Al respecto se realizan los siguientes comentarios preliminares.

Si bien es imposible predecir los resultados finales, se considera importante comenzar a trazar conexiones entre estos dos ámbitos de negociación, sobre todo teniendo en cuenta que los MEAs están estableciendo disciplinas en materia de medio ambiente que afectan, de manera directa o indirecta, al comercio.

Cabe recordar que el análisis de la relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y los MEAs ya estaba previsto en el mandato del Comité de Comercio y Medio Ambiente. Lo novedoso con respecto al mandato anterior serían las limitaciones establecidas a través de la Declaración Ministerial. Estas limitaciones son las siguientes:

- relación de obligaciones comerciales “específicas” en los MEAs con las reglas OMC “existentes”. Las negociaciones no pueden abarcar las medidas que un gobierno adopte que actualmente no son objeto de tratamiento en un MEA;
- el resultado de la negociación sólo puede ser aplicable a los Miembros que sean tanto parte de un MEA dado y de la OMC a la vez.

En la negociación se tendría que considerar que a nivel internacional debería haber una clara distinción entre los diferentes ámbitos, en función de los objetivos tutelados por cada uno de ellos.

Al respecto, el ámbito de la OMC está claramente especificado en los Considerandos de la Declaración sobre Comercio y Medio Ambiente, a través de la cual se establece que el ámbito del sistema multilateral de comercio se limita a las políticas comerciales y a los aspectos de las políticas ambientales relacionados con el comercio que pueden tener efectos significativos para sus Miembros.

La redacción de la Declaración de Doha, en principio, circunscribe el análisis a la posibilidad de aplicar las reglas OMC existentes a las partes de un MEA en cuestión.

De acuerdo a esta redacción parecería que la regla inversa (es decir analizar si las reglas de los MEA pueden extenderse al ámbito OMC) no formaría parte del mandato. De todos modos, debería tenerse presente que algunos Miembros podrían pretender la incorporación al ámbito OMC de aspectos relativos al derecho medio ambiental.

Asimismo, este párrafo debe ser leído de manera conjunta con lo mencionado en el párrafo 32, específicamente en lo relativo al compromiso de que el resultado de la negociación debe ser compatible con la naturaleza abierta y no discriminatoria del sistema multilateral de comercio y no deben agregar ni disminuir los derechos y obligaciones existentes en los Acuerdos OMC, en particular el SPS.

Tema b) - Intercambio de información

No parece generar inconvenientes.

Tema c) -Reducción/eliminación de restricciones

La redacción de la Declaración no resulta clara ni precisa. Dice "...reducción o eliminación de aranceles o barreras no arancelarias a bienes y servicios ambientales".

Si aquello que pretende es la eliminación de aranceles y restricciones no arancelarias a bienes y servicios por cuestiones ambientales, la Declaración iría un paso más allá del Mandato que tenía el Comité de Comercio y Medio Ambiente, en el cual se decía que debía "evitar las medidas comerciales proteccionistas". Igualmente, el compromiso de la Declaración es claramente programático, el cual deberá ser operativizado en el marco de las negociaciones.

Se considera importante realizar las siguientes precisiones terminológicas: toda medida es *per se* una restricción, desde el momento en que, al reglamentar las condiciones de acceso de determinados productos restringe el libre comercio del mismo. El tema central consiste en precisar los parámetros (básicamente científicos) que se utilizarán con la finalidad de determinar si tal medida/restricción se encuentra justificada o no. Es decir, si la restricción aplicada tiene por finalidad proteger un bien jurídico superior al libre comercio (por ej. la vida de las personas, etc.) o si se trata de una restricción injustificada al comercio, cuya finalidad es proteger sectores productivos.

Cabe recordar que en la terminología SPS siempre se habla de "restricciones injustificadas al comercio internacional".

- **Párrafo 32 – Trabajo del Comité de comercio y medio ambiente.**

La Declaración Ministerial instruye al Comité de Comercio y Medio Ambiente a continuar los trabajos establecidos en su agenda y, brindar especial atención a:

- el efecto de las medidas medioambientales en el acceso a los mercados (especialmente en relación a los PED);
- las previsiones relevantes del TRIPS; y
- requisitos de etiquetado con propósitos ambientales.

Por lo tanto, hay que tener en cuenta que esta mención no constituye un agregado, sino una priorización de los temas que forman parte de la agenda del Comité. Sin embargo, tal como se mencionara anteriormente, si bien los mismos *a priori* no forman parte de la negociación, pueden derivar en ella.

Adicionalmente, menciona que el trabajo en estos temas debería incluir la identificación de la necesidad de clarificar las disposiciones OMC relevantes. Este texto es diferente al previsto en el mandato del Comité, el cual decía “hacer recomendaciones oportunas sobre si son necesarias modificaciones de las disposiciones del sistema multilateral de comercio...”.

Es importante el texto de la Declaración, ya que introduce dos cambios sustanciales con respecto al mandato del Comité. En la Declaración menciona que sólo hay que “identificar”, en el mandato establece “hacer recomendaciones”. En la Declaración se habla de “clarificar” y en el mandato de “modificar”. Sin embargo, teniendo en cuenta que el objetivo de la Declaración no es modificar o reemplazar la agenda del Comité, sino simplemente priorizar temas, se presupone que la agenda sigue en pie. En función de ello es que el texto en cuestión (identificar la necesidad de clarificar) sólo sería aplicable para los temas de la agenda priorizados en la Declaración, no así para el resto de los temas incluidos en la agenda del Comité.

La Declaración establece que el Comité reportará a la V Conferencia Ministerial y hará recomendaciones sobre futuras acciones, incluyendo el deseo de negociar. De esta manera, si bien la Declaración diferencia claramente entre negociación mandatada y los trabajos del Comité, estos últimos podrían llegar a pasar al ámbito negociador.

En la Declaración se menciona que el resultante de este trabajo en el Comité, así como las negociaciones bajo el párrafo 31 (relación OMC y MEAs e intercambio de información), deben ser compatibles con la naturaleza abierta y no discriminatoria del sistema multilateral de comercio y no deben agregar ni disminuir los derechos y obligaciones existentes en los Acuerdos OMC, en particular el SPS. Esto implica condicionar los trabajos, tanto los de la agenda del Comité (ahora priorizada por el párrafo 32) como la negociación mandatada por el párrafo 31. Dicho condicionante consiste en que no se podrán modificar los derechos y obligaciones “existentes” a nivel OMC, ni crear nuevos (en el supuesto de que no existieran), con lo cual el margen de maniobra de los Miembros se encuentra limitado por las reglas vigentes.

Cabe mencionar que este condicionante fue el requisito que exigió EE.UU. para incluir en la Declaración una mención en materia de medio ambiente (propulsada fervientemente por la UE), y tiene por finalidad inmediata evitar que se introduzcan consideraciones medioambientales en los Acuerdos OMC. En este sentido, la mención expresa al SPS parece orientarse a frenar cualquier intento de considerar a la precaución como un principio, contradiciendo la jurisprudencia OMC en la materia, que la considera como una “excepción cualificada a las obligaciones dimanadas del Art. 2.2. del SPS” (evidencia científica suficiente).

A continuación se analiza cómo influye el párrafo precedente en los temas de negociación (párrafo 31):

- Con respecto al análisis de la aplicabilidad de las reglas OMC existentes a las partes de un MEA en cuestión, se fortalece la idea de que el objetivo no será cristalizar los principios de los MEA

en un Acuerdo OMC en materia de medio ambiente, sino analizar la aplicabilidad de los principios OMC en las relaciones de los Miembros que sean parte de un MEA en particular. Como mencionamos antes, el camino inverso (de los MEA a la OMC) no está previsto en la negociación, lo cual es un elemento a ser defendido ardorosamente.

- Con respecto al intercambio de información, a lo sumo se podrían generar canales más fluidos o garantizar el estatus de observador de los órganos creados por los MEAs en las negociaciones OMC.

A continuación se analiza como influye el condicionante en los trabajos del Comité (párrafo 32).

- Con respecto a las medidas de acceso a los mercados se plantea una situación particular. Por un lado, el trabajo en el Comité debe respetar el condicionante mencionado, pero por otra parte, la negociación en materia de reducción/eliminación de restricciones ambientales fue expresamente excluido en cuanto al respeto de dicho condicionante.

Esta diferencia de tratamiento parece radicar en que el trabajo del Comité sería exploratorio, mientras que la negociación parece encaminarse a arrojar resultados más concretos, los cuales generarán derechos y obligaciones nuevas (en virtud de la nueva consolidación) que van más allá de las actualmente vigentes a nivel OMC.

En mi opinión, ambos temas se encuentran estrechamente relacionados, es más, el trabajo realizado por el Comité sobre cómo las medidas medio ambientales afectan el acceso a los mercados (teniendo en especial consideración las dificultades que sufren los PED) debería ser tomado como un insumo importante en la negociación de reducción/eliminación de las restricciones.

- Con respecto a las disposiciones pertinentes del TRIPs, queda en claro que bajo ningún concepto se intentará abrir dicho Acuerdo, aún en el caso de que como consecuencia del trabajo en el Comité se decida ir a una negociación.

Al respecto, se realizan los siguientes comentarios. Primero, el TRIPs dispone de cláusulas medio ambientales

- Art. 27.2.: exclusión de patentabilidad en caso de daño grave al medioambiente.
- Art. 27.3.b): patentabilidad de materia viva
- Art. 31: licencias obligatorias en caso de “urgencia” (a través de este concepto algún Miembro podría invocar la protección de medio ambiente como un tema de “urgencia”).

Un segundo tema consiste en la relación entre el TRIPs y el CDB, el cual forma parte del mandato que a través de la Declaración se da al Consejo del TRIPs. Dentro de este trabajo analítico adquiere especial importancia (en función del medio ambiente) el tema de la regulación del acceso a los recursos genéticos. Este tema será explorado a través de otro documento.

- Con respecto al tema de etiquetado, la obligación de respetar los derechos y obligaciones ya existentes sirve de argumento para lograr que el tratamiento del mismo se realice en el marco del TBT.

Al respecto, es importante señalar que conforme a las características de la información que se suministra a través del etiquetado, la misma estará cubierta por el TBT o por el SPS.

En función de lo mencionado, el ecoetiquetado sería encuadrado dentro de la órbita del TBT, ya que conforme a la lógica seguida por la OMC, cuando una medida no se enmarca en el ámbito del SPS, cae en el TBT.

De esta manera, la posición que muy posiblemente la UE tendría en el TBT será la de argumentar que sus consumidores se encuentran profundamente interesados en que los productos que utilizan/consumen sean “amigables” con el medio ambiente, y que en función del objetivo legítimo de “defensa del consumidor”, esta información debe estar incluida en el rotulado.

Este es el argumento principal a rebatir, haciendo hincapié en que este tipo de información no debe encontrarse legislada por reglamentos técnicos (obligatorios) sino por normas técnicas (voluntarias).

4. CONCLUSIONES

- El marco jurídico OMC en materia de medio ambiente no se agota en el Art. XX del GATT. La redacción del párrafo 6 de la Declaración es un reconocimiento implícito a que hay Acuerdos OMC (más allá del GATT) que reglamentan el tema medio ambiental.
- En los Considerandos de la Decisión sobre el Comercio de Servicios y el Medio Ambiente se menciona que: “...dado que el objetivo característico de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente es la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales así como la preservación de los vegetales, no es evidente la necesidad de otras disposiciones además de las que figuran en el apartado b) del Art. XIV.”

Cabe destacar que el Art. XIV del GATS es prácticamente idéntico al Art. XX del GATT, con la diferencia de que no tiene por inciso g) la conservación de los recursos naturales agotables.

Al respecto, en el Considerando de la Decisión Ministerial se deja en claro que se considera que, el medio ambiente no se protege *per se* como un bien jurídico independiente o autónomo, sino en función de la vida de las personas, animales y vegetales. Por lo tanto, se considera que la tutela prevista en el GATS sobre estos bienes jurídicos es suficiente para considerar cubierto al medio ambiente.

Este elemento se encuentra en consonancia con lo que venimos diciendo desde hace unos días....el SPS y el TBT otorgan el disciplinamientos de todo tipo de medidas que los Miembros pueden adoptar en tutela del medio ambiente.

- El mandato negociador en medio ambiente es cerrado (sólo se pueden negociar los tres temas expresamente autorizados) y limitado (compatibles con la naturaleza abierta y no discriminatoria del sistema multilateral de comercio y no deben agregar ni disminuir los derechos y obligaciones existentes en los Acuerdos OMC, en particular el SPS)
- En cuanto a la relación OMC–MEAs, de acuerdo a la letra de la Declaración en principio la negociación parecería limitarse al análisis de la aplicabilidad de las reglas OMC existentes a las partes del un MEA en cuestión. La regla inversa (de los MEAs a la OMC) no se encontraría habilitada. Cabe destacar que este tema está intrínsecamente relacionado con el condicionamiento antes mencionado (de no ir más allá de las reglas existentes a nivel OMC).
- La expresa mención a un nivel adecuado de protección medio ambiental podría dar lugar para que la UE presionara con la elaboración de un Acuerdo OMC en materia de medioambiente. La principal repercusión que el mismo traería sería la inversión del concepto regla/excepción, en cuanto a la posibilidad de adoptar medidas destinadas a proteger el medioambiente.

ANEXO 1

LOS ACUERDOS MEDIO AMBIENTALES DE NACIONES UNIDAS

En la actualidad están en vigor unos 200 acuerdos internacionales (al margen de la OMC) relativos a diversas cuestiones ambientales. Aproximadamente 20 de estos acuerdos incluyen disposiciones que pueden afectar al comercio: prohibiendo la comercialización de determinados productos o autorizando a los países a limitar el comercio en determinadas circunstancias.

En más de 50 años de gestión, las Naciones Unidas ha desarrollado un sistema de derecho internacional a través de convenios, tratados y normas, que son muy importantes para promover los distintos objetivos establecidos en su carta orgánica.

Los Tratados auspiciados por las Naciones Unidas, son vinculantes solamente para aquellos países que los han ratificado, siendo en numerosos temas, la única base legal multilateral en las distintas disciplinas abordadas.

En este contexto, es preciso analizar en profundidad los Acuerdos de Naciones Unidas en materia medio ambiental que contienen disposiciones comerciales y las reglas de la OMC, que si son vinculantes para todos los miembros, con el objeto de establecer cuáles son las convergencias entre estos instrumentos y en particular hasta que punto las obligaciones derivadas de los Acuerdos de la ONU podrían afectar los derechos y obligaciones de los miembros de la OMC, sean o no parte en esos acuerdos ambientales.

Los Acuerdos Medio Ambientales con disposiciones comerciales específicas y de cumplimiento obligatorio regulados por la ONU y listados por el Comité de Comercio y Medio Ambiente, son los siguientes.

La Secretaría de la Comisión de Comercio y Medio Ambiente, conforme lo mandatado en Doha, elaboró una lista de Tratados en los que ellos consideraban que se encontraban establecidas medidas obligatorias, comerciales y específicas. Los tratados que seleccionó la Secretaría sobre los cientos firmados Internacionalmente son 14, de los cuales 6 de ellos a nuestro entender no poseen medidas obligatorias comerciales y específicas (Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, Diversidad Biológica, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Protocolo de Kyoto, Convenio Internacional de Maderas Tropicales y el Acuerdo sobre la Conservación y Ordenación de la Población de Peces) los restantes 8 acuerdos son los siguientes:

1) COMISIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DEL ATÚN DEL ATLÁNTICO

No tiene medidas obligatorias, comerciales y específicas en el Tratado. Sin embargo sus órganos internos han impartido recomendaciones tendientes a prohibir la importación de Atún del Atlántico desde Belice, Honduras y Panamá que no eran firmantes del Tratado. Panamá posteriormente firmó el Tratado y se le levantó la prohibición, hasta lo que sabemos continúan las restricciones para Belice y Honduras.

2) CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE LAS ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES

Este Tratado tiende a proteger las especies amenazadas. Esencialmente establece una triple clasificación de las especies amenazadas según el grado de peligro de extinción. Para cada una de las clasificaciones establece requisitos para su comercio cuyo incumplimiento trae aparejado la prohibición de comerciar.

Así para las especies incluidas en los Apéndices I II o III establece la obligación de poseer permisos de exportación y permisos de importación que para expedirlos la Autoridad de Aplicación debe cumplir con una serie de requisitos tales como que dicha exportación no afecta a la especie que se pretende proteger.

El Tratado asimismo establece las formas en que debe expedirse el certificado o permiso de exportación o importación según corresponda.

Con relación a las recomendaciones emanadas de la Conferencia de las Partes, la Secretaría seleccionó tres de ellas, la 10.10 de especímenes de elefantes que establece el modo de comercio del marfil, la 10.14 de los cupos de trofeos de caza y pieles de leopardo para uso personal, y la 8.11 sobre el comercio y lana de vicuña.

3) CONVENCIÓN SOBRE CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS MARINOS VIVOS ANTÁRTICOS

El Tratado no posee Medidas Obligatorias, Comerciales y Específicas. Sin embargo la conferencia de las partes dictaron las "Medidas de Conservación 118/XVII, 119/XVII y 170/XVIII en las que se establecen condiciones de pesca en el área protegida y la prohibición de desembarco de aquellos que no hayan firmado el Tratado o que no cumplan con las disposiciones.-

4) PROTOCOLO DE MONTREAL RELATIVO A SUSTANCIAS AGOTADORAS DE LA CAPA DE OZONO

El Tratado establece Medidas Obligatorias, Comerciales y Específicas. En rigor prohíbe la importación y exportación de sustancias incluidas en el listado del Tratado de o hacia países que no son partes firmantes del mismo.

Incluso se establecen restricciones para exportar los productos que utilizan la sustancia incluida en el listado, para su elaboración aún cuando no lo posean. Así también se restringe el comercio de tecnología para la producción y utilización de las sustancias listadas.

La 11° Reunión de la Conferencia de las Partes (Beijing) estableció tres nuevos ajustes, relacionados con el control y eliminación gradual de la producción por países desarrollados de CFC (clorofluorocarburos), halones, otros CFC completamente halogenados y metilbromuro. Se establecieron plazos para su eliminación. Esta enmienda al tratado no entró en vigor, si estuviera en vigor se prohibiría a todos los países que no suscribieron la enmienda la prohibición de comerciar el HCFC.

5) CONVENIO DE BASILEA SOBRE EL CONTROL DE LOS MOVIMIENTOS TRANSFRONTERIZOS DE LOS DESECHOS PELIGROSOS Y SU ELIMINACIÓN

El Tratado posee medidas obligatorias, comerciales y específicas. Prohíbe a las Partes exportar los desechos peligrosos y los desechos que las partes hayan prohibido la importación. Tampoco permitirá la exportación de los desechos peligrosos si el Estado de importación no da su consentimiento por escrito siempre que dicho Estado de importación no haya prohibido la importación.

Se establece asimismo la obligación de tomar medidas adecuadas para prohibir la exportación o importación de desechos peligrosos si tienen razones para creer que no serán sometidos a un tratamiento ambientalmente racional.

No se permitirá que se importen o exporten los desechos peligrosos desde o hacia a un Estado que no sea parte.

6) PROTOCOLO DE CARTAGENA SOBRE SEGURIDAD DE LA BIOTECNOLOGÍA

Tiene medidas obligatorias, comerciales y específicas. Se establece el requisito de notificación previa al importador antes de cualquier movimiento de Organismos vivos modificados. La parte importadora a los 90 días deberá dar acuse de recibo en el que mencione si acepta o no la importación. La falta de acuse de recibo no se interpretará como consentimiento. Salvo en el consentimiento incondicional en los que se rechace o el consentimiento sea condicionado la parte importadora deberá expresar los fundamentos.

La parte de importación velará por realizar evaluaciones de riesgo basadas en pruebas científicas para fundamentar su respuesta.

Las partes tomarán las medidas para prevenir los movimientos transfronterizos involuntarios de organismos vivos modificados, también velarán para que los Organismos vivos modificados hayan pasado por un período de observación antes que se le dé su uso previsto.

Así también las Partes se asegurarán que los OVM sean manipulados, envasados y transportados en condiciones de seguridad, teniendo en cuenta las normas y los estándares internacionales pertinentes.

Existen tres anexos al Tratado que establecen la información requerida para la notificación (Anexo I), la información requerida para los OVM de consumo directo animal o humano (Anexo II) y la información detallada de las evaluaciones de riesgo.-

7) CONVENIO DE ROTTERDAM. PROCEDIMIENTO DE CONSENTIMIENTO PREVIO FUNDAMENTADO APLICABLE A CIERTOS PLAGUICIDAS Y PRODUCTOS QUÍMICOS PELIGROSOS OBJETO DE COMERCIO INTERNACIONAL

Las Partes que prohíban o establezcan condiciones para la importación de productos químicos, deberán extender esa prohibición o condición a los demás países y a su territorio nacional.-

Ninguna parte exportadora permitirá que se exporte un producto químico si no se tuvo respuesta por parte de la Parte importadora.

Cada parte, sin importar los requisitos solicitados por la Parte importadora, requerirá que los productos químicos que estén en el Anexo III o prohibidos o restringidos en su territorio se etiqueten de forma tal que en la etiqueta surja la información adecuada respecto a los peligros y los riesgos para la salud o el medio ambiente.

8) CONVENIO DE ESTOCOLMO SOBRE CONTAMINANTES ORGÁNICOS PERSISTENTES

Cada parte prohibirá o eliminará la producción, utilización, importación y exportación de productos químicos enumerados en el Anexo A, y restringirá la producción y utilización de productos químicos incluidos en el Anexo B.

Cada parte velará para que el producto químico indicado en el Anexo A o B sea importado para su eliminación o para la utilización permitida por el Tratado de acuerdo a las exenciones específicas.

Existe un registro de exenciones específicas en el que constará lo siguiente: Una lista de las exenciones específicas, otra lista de los Países que gozan de una exención específica y una lista de las fechas en que caducan las exenciones.-

ANEXO II

LISTADO DE ACUERDOS MEDIOAMBIENTALES Y REFERENCIAS PARA SU BÚSQUEDA

Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono
www.unep.ch/ozone

Convención de Basilea para el Control del Movimiento Transfronterizo de los Residuos Peligrosos
www.unep.ch/basel
www.basel.int

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)
www.cites.org

Convención sobre la Diversidad Biológica (CBD)
www.biodiv.org

Convención para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía (CCD)
www.unccd.org

Convención sobre los Mares Regionales
www.unep.ch/seas

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC)
www.unfccc.org

Convenio sobre el Procedimiento de Consentimiento Previo Aplicable a Plaguicidas y Ciertas Sustancias Químicas Peligrosas Objeto de Comercio Internacional
www.irptc.unep.ch/pic
www.fao.org

Convención RAMSAR sobre los Humedales
www.ramsar.org

Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural (HERITAGE)
www.unesco.org/wh

Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Salvajes (CMS)
www.cms.org

Convención de Naciones Unidas para el Derecho del Mar
www.un.org/Depts/los/unclos

ACUERDO TBT

Ing. Gabriela Catalani
Dr. Maximiliano Moreno

1. INTRODUCCIÓN

A comienzos de la década del 70 se observaba cómo las estrategias tendientes a proteger los mercados internos de algunos países se estaban modificando. Luego de varias Rondas Multilaterales de Negociación, los aranceles habían sido reducidos, por lo que algunos países comenzaron a utilizar disposiciones de carácter técnico a los efectos de limitar o directamente impedir las importaciones en determinados sectores de la producción nacional que consideraban sensibles o estratégicos. El sector agroalimentario era uno de los más perjudicados por esta nueva tendencia.

Estas disposiciones de carácter técnico tenían por finalidad la protección de determinados bienes que, por su naturaleza, poseían una jerarquía jurídica superior al libre comercio, por lo que se habilitaba el establecimiento de restricciones al mismo. Los bienes jurídicos invocados por excelencia eran la protección de la vida y la salud de las personas, de los animales y la preservación de los vegetales¹.

Como consecuencia de este fenómeno y a los efectos de disciplinar el comportamiento de los Miembros en la adopción y aplicación de estas disposiciones es que en la Ronda Tokio (1973-1979) se aprobó el Código de Normalización, el cual sólo resultaba jurídicamente vinculante para las partes contratantes que así lo hubieran convenido.

Como resultado de la Ronda Uruguay y del paso del GATT a la OMC, se adoptó el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT), como instrumento jurídico superador del viejo Código de Normas, el cual, por ser uno de los Acuerdos Multilaterales, es jurídicamente vinculante para todos los Miembros de la OMC.

Del estudio de dicho Acuerdo surgen claros paralelismos con el SPS², tanto en las definiciones como en los principios. Sin embargo, el elemento central del SPS (la evidencia científica y la evaluación del riesgo) no juega el mismo rol preponderante en el TBT. Si bien esta afirmación no ha sido consagrada expresamente en la letra del Acuerdo ni ha sido reconocida en la poca jurisprudencia OMC pertinente, surge de la lectura sistemática del TBT, y será objeto de desarrollo cuando analicemos los principios del Acuerdo.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El Art. 1 del Acuerdo TBT dispone su ámbito de aplicación, estableciendo que el mismo regulará a todo tipo de productos industriales y agrícolas, pero no a las medidas sanitarias y fitosanitarias, tal como las define el Anexo A del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

¹ Este fenómeno es conocido como "novo proteccionismo" o proteccionismo de segunda generación. Ver: Gilpin R., "La economía política de las relaciones internacionales", pág. 218, y Revista sobre Integración y Comercio del BID/INTAL.

² A los efectos de profundizar sobre la diferencia entre medidas sanitarias y reglamentos técnicos, ver apartado 2 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Al igual que en el caso del SPS, el ámbito material de aplicación del TBT no se define a través de una identificación de una serie de productos, sino que dicho Acuerdo disciplina el comportamiento de los Miembros en la adopción y aplicación de un tipo específico de medidas normativas (reglamentos técnicos, las normas técnicas y los procedimientos de evaluación de la conformidad) independientemente de que los mismos establezcan requisitos sobre productos agrícolas o industriales.

- *Reglamento Técnico*: documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos o métodos de producción con ellas relacionados, cuya observancia es obligatoria. De acuerdo a la jurisprudencia OMC en la materia (casos “Comunidades Europeas-Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto” -en adelante CE-Amianto- y “Comunidades Europeas-Denominación comercial de las sardinas” -en adelante CE-Sardinas), el Órgano de Apelación estableció que hay tres requisitos indispensables para que una disposición sea considerada como un reglamento técnico: que a través de la misma se establezcan características, que las mismas sean aplicables a productos identificados o identificables, y que sean de carácter obligatorio.
- *Norma Técnica*: documento aprobado por una institución reconocida, que prevé, para un uso común y repetido, directrices o características para los productos o procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia no es obligatoria. De esta manera, la principal diferencia con los reglamentos técnicos es que las normas no son obligatorias, sino voluntarias.
- *Procedimiento de evaluación de la conformidad*: todo procedimiento utilizado, directa o indirectamente, para determinar que se cumplen las prescripciones pertinentes de los reglamentos técnicos o normas. Comprende, entre otros, métodos de muestreo, prueba e inspección; evaluación, verificación y garantía de la conformidad; registro, acreditación y aprobación, separadamente o en distintas combinaciones.

3. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL TBT

En los diferentes incisos del Art. 2 del TBT se describen los principios que deben observar los Miembros en la adopción y aplicación de reglamentos técnicos. Los mismos principios son consagrados en el Art. 5 para los procedimientos de evaluación de la conformidad.

3.1. Objetivos legítimos.

En el Art. 2.2. se establece que los reglamentos técnicos tienen por finalidad alcanzar un “objetivo legítimo”. El mismo artículo nos brinda una enumeración (ilustrativa) de qué se entiende por objetivos legítimos: los imperativos de seguridad nacional; la prevención de las prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Dado que esta lista es ilustrativa se habilita que otros objetivos no mencionados expresamente, puedan ser también objetivos legítimos conforme al TBT³.

Asimismo, en el Preámbulo del TBT se reconoce el derecho de cada Miembro a tutelar dichos objetivos legítimos en los niveles que considere apropiados, a condición de que no los aplique en forma tal que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre países en los que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional.

³ Ver informe Grupo Especial caso “CE-Sardinas”.

De esta manera surgen claros paralelismos con la noción de nivel adecuado de protección del Acuerdo SPS:

- cada Miembro puede fijar el nivel de protección que desee, es un derecho soberano de los Miembros;
- sin perjuicio de ello, la jurisprudencia ha considerado a ese derecho como “no absoluto”, estando limitado por los condicionantes de que a través del mismo no se discrimine ni se establezca una restricción encubierta al comercio.

3.2. No discriminación

El Art. 2.1. consagra el principio de no discriminación, obligando a los Miembros a dar a los productos importados del territorio de cualquiera de los Miembros un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional y a productos similares originarios de cualquier otro país.

El alcance del principio de no discriminación del TBT tiene las siguientes características:

- incluye tanto la obligación de trato nacional como de nación más favorecida;
- a diferencia del SPS, no se encuentra matizado por el principio de regionalización sanitaria; y
- toma del Art. III del GATT la noción de “producto similar”.

El alcance de la noción de producto similar es un tema fundamental dentro de la estructura del TBT (como se analizará en el apartado 5) y ha sido precisado a través de una vasta jurisprudencia OMC, estableciendo un enfoque compuesto por cuatro criterios básicos que debe ser seguido en el análisis de similitud de productos⁴. Dicho enfoque incluye:

- las propiedades, naturaleza y calidad de los productos;
- los usos finales de los productos;
- los gustos y los hábitos del consumidor con respecto a los productos; y
- la clasificación arancelaria.

3.3. Proporcionalidad

El Art. 2.2. establece que los Miembros, al adoptar un reglamento técnico, no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo.

De esta manera, el alcance de este principio tiene características similares al consagrado en el Art. XX del GATT y en el Art. 5.6. del SPS. Toda vez que un Miembro tome la decisión de proteger a su población a un determinado nivel, deberá adoptar la medida específica que, alcanzando dicho nivel de protección, restrinja menos el comercio internacional.

3.4. Evaluación de riesgos

El Art. 2.2. establece que los Miembros, al adoptar un reglamento técnico, no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no al-

⁴ Ver informe del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en el caso “Comunidades Europeas-Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto” y el informe del Grupo de Trabajo en el caso “Ajustes fiscales en frontera”.

canzarlo. Asimismo, establece una serie de elementos que deben ser considerados en la evaluación de riesgos.

Sin perjuicio de que no existe jurisprudencia OMC que precise el alcance de esta evaluación de los riesgos, *a priori* se podría decir que la misma no tendría el mismo alcance o rigor científico que la prevista en el SPS. Básicamente la diferencia radica en que en el caso del TBT, lo que se evalúa es el riesgo de no alcanzar un objetivo legítimo, el cual puede ser la protección del consumidor frente a información engañosa. Por lo tanto, la evaluación pertinente podrá basarse en encuestas de opinión, solicitudes de ONGs, etc., las cuales adolecen de la objetividad y rigurosidad de la ciencia del SPS. En otras palabras, la evaluación destinada a determinar qué engaña y qué no engaña al consumidor, difícilmente pueda tener el mismo rigor científico que la evaluación de si el virus de la aftosa se transmite o no por la carne termoprocada⁵.

El hecho de que el TBT no obligue a pasar los reglamentos técnicos por un tamiz de rigurosa cientificidad al momento de analizar la consistencia jurídica de los mismos con el Acuerdo (y la flexibilidad y subjetividad que ello conlleva), ha generado una modificación en las estrategias proteccionistas de algunos Miembros, los cuales están adoptando medidas restrictivas amparadas en el TBT y utilizando a los consumidores como estandartes u objetivos legítimos a ser protegidos.

3.5. Armonización

El Art. 2.4. establece que, cuando sean necesarios reglamentos técnicos y existan normas internacionales pertinentes, los Miembros utilizarán las mismas o sus elementos pertinentes, como base de dichos reglamentos.

Sin perjuicio de este compromiso, reconoce que cuando dichas normas internacionales sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, cesa la obligación mencionada en el párrafo precedente.

El alcance de este principio ha sido consagrado en el Informe del Órgano de Apelación en el caso "CE-Sardinias". En el mismo rechaza la preocupación de las Comunidades Europeas en cuanto a que la obligación de modificar un reglamento técnico cuando se adopta una nueva norma internacional convirtiéndose a las instituciones de normalización en "legisladores mundiales", porque la naturaleza de la obligación convenida por los Miembros está condicionada por cuatro elementos.

Primero, la obligación se aplica solamente "cuando sean necesarios reglamentos técnicos"; si un Miembro no pone en vigor un reglamento técnico, o determina que éste ha dejado de ser necesario, no le es preciso considerar la norma internacional.

Segundo, la obligación sólo existe en la medida en que la norma internacional es pertinente respecto del reglamento técnico en vigor.

Tercero, si se determina que es necesario un reglamento técnico y que la norma internacional es pertinente, los Miembros deben utilizar esa norma internacional "como base", lo que significa que deben utilizar las normas internacionales como "elemento principal ... o principio fundamental"⁶ y no que deban ajustarse a esa norma internacional pertinente o cumplirla. El requisito de utilizar como base la norma

⁵ Cabe señalar que esta misma opinión fue sostenida por funcionarios de la División de Comercio y Medio Ambiente de la OMC, en ocasión del Seminario Regional OMC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio para Países de América Latina, realizado en Quito en noviembre de 2002.

⁶ Webster's New World Dictionary, página 117.

internacional pertinente no impone una prescripción rígida de poner el reglamento técnico en conformidad con la norma internacional pertinente⁷; esto da a los Miembros cierto grado de laxitud en el cumplimiento de la obligación establecida en el Párrafo 4 del Artículo 2 del TBT. La expresión "utilizarán ... como base" reconoce que pueden existir formas diversas en que los Miembros utilicen la norma internacional pertinente para la elaboración de sus reglamentos técnicos.

Por último, establece que los Miembros no están obligados a utilizar la norma internacional pertinente si ésta es ineficaz o inapropiada para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por el reglamento técnico.

Con respecto a los términos "ineficaz" e "inapropiado", observa que el término "ineficaz" se refiere "a algo que no cumple la función necesaria" o que "no obtiene un resultado", mientras que el término "inapropiado" se refiere a algo que no es "especialmente idóneo" o "adecuado". En consecuencia, en el contexto del Párrafo 4 del Artículo 2 un medio ineficaz significa un medio que no cumple la función necesaria para alcanzar el objetivo legítimo perseguido, mientras que un medio es inapropiado cuando no es especialmente idóneo para el logro de ese objetivo.

3.6. Equivalencia

El Art. 2.7. consagra el principio de la equivalencia, con algunos matices respecto del previsto en el SPS. El TBT establece que los Miembros "considerarán favorablemente" la posibilidad de aceptar la equivalencia "siempre que tengan la convicción" de que los reglamentos del exportador cumplen adecuadamente los objetivos de sus reglamentos, mientras que en el SPS el importador se encuentra "obligado" a reconocer la equivalencia cuando el exportador la demuestra científicamente.

Asimismo, otro condicionante surge, no de la letra del Art. 2.7., sino de la lógica del TBT. El mismo consiste en que, mientras que en el SPS la evaluación del riesgo (o evidencia científica) es el elemento por excelencia utilizado para determinar si la medida del exportador alcanza el NAP del importador, dado que la ciencia no ocupa el mismo papel central en el TBT, el importador dispone de un margen importante de subjetividad (y por consiguiente discrecionalidad) para determinar si los reglamentos del exportador alcanzan los objetivos de sus propios reglamentos.

Finalmente cabe mencionar que ni en el Comité del TBT ni en el ámbito del Codex Alimentarius se ha trabajado en la reglamentación o profundización de este artículo, ni se han presentado casos de equivalencia de reglamentos técnicos.

3.7. Transparencia

Al igual que en el caso del SPS, se establece la obligación de notificar los proyectos de reglamentos técnicos (en una instancia previa a su aprobación) cuando:

- no exista norma internacional pertinente; o
- el contenido del proyecto de reglamento técnico no esté en conformidad con el contenido de la normativa internacional; y

⁷ Esta interpretación del Párrafo 4 del Artículo 2 del Acuerdo OTC está en conformidad con la constatación del Órgano de Apelación, en el asunto CE-Hormonas, de que "basado en" no significa "en conformidad con".

- siempre que dichos reglamentos puedan tener un efecto significativo en el comercio de otros Miembros.

Este principio es uno de los pilares centrales de todo el Sistema Multilateral de Comercio, por lo que se encuentra consagrado (con distinto alcance) en todos los Acuerdos que integran su plexo normativo. La finalidad específica en el TBT es otorgar previsibilidad al comercio internacional y brindarle a los países exportadores, no sólo un conocimiento previo de los proyectos de reglamentos, sino la posibilidad de presentar comentarios al Miembro notificador.

4. COMITÉ DE OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO

A través del Art. 13 del TBT se crea el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, el cual está integrado por representantes de todos los Miembros.

Dicho Comité elegirá a su presidente y deberá reunirse al menos 1 vez por año (en la práctica se reúne entre 3 y 4 veces por año). El Comité tiene por finalidad dar a los Miembros la oportunidad de consultarse sobre cualquier cuestión relativa al funcionamiento del Acuerdo o la consecución de sus objetivos, y podrá desempeñar otras funciones que los Miembros le asignen.

Dentro de los temas permanentes de agenda del Comité TBT se destaca la posibilidad de realizar consultas entre los Miembros, ya sea porque simplemente se desea disponer de más información o precisión respecto del contenido de un reglamento, o porque se desea que el Miembro que adoptó el reglamento explique los motivos por los que considera que el mismo resulta consistente con las obligaciones derivadas del TBT.

El Punto Focal en la Argentina lo ejerce la Secretaría de Defensa del Consumidor y tiene por finalidad recibir todas las notificaciones recibidas de la Secretaría de la OMC y distribuir las entre los sectores interesados a los efectos de que las analicen y, eventualmente, presenten comentarios.

5. IMPLICANCIAS DEL ACUERDO TBT

Como mencionáramos anteriormente, la falta de rigurosidad científica del TBT (en comparación con el SPS) ha generado que algunos Miembros intenten justificar restricciones de acceso sobre la base de la tutela de determinados objetivos legítimos previstos en este Acuerdo. Dentro de ellos, la prevención de las prácticas que puedan inducir a error (más conocido como “defensa del consumidor”) ha sido el estandarte por excelencia que algunos Miembros esgrimen como justificación de sus medidas proteccionistas. Esto se debe a que la determinación de cuándo se informa correctamente al consumidor dista sensiblemente de ser un procedimiento científicamente sustentable, por lo que entran a jugar los márgenes de interpretación y flexibilidad.

Esta afirmación no debe ser interpretada en el sentido de concluir que los países agroexportadores no se encuentran interesados en informar al consumidor, todo lo contrario, lo que sucede es que surgen algunas dudas con relación a los estudios que sustentan las medidas destinadas a protegerlos, a saber:

- ¿quiénes son los consumidores, o, en otras palabras, podemos hablar de “los consumidores” en sentido global, incluyendo a los de más poder adquisitivo, cultural, etc., junto con los que menos tienen?;

- ¿cómo hacen las autoridades para canalizar la opinión de los consumidores?;
- ¿cuál es y en función de qué parámetros se establecen límites entre la información solicitada por los consumidores que será suministrada y la que no?.

A modo de ejemplo de restricciones de acceso que, de una u otra forma utilizan el derecho a saber de los consumidores, podemos mencionar a la trazabilidad, el etiquetado por país de origen, el etiquetado de OGM y el eco-etiquetado.

Si bien no ha habido jurisprudencia OMC que clarifique el alcance del TBT en relación con estos temas (el único caso hasta la fecha es el de “CE-Sardinias” y su tema central de análisis fue el alcance del principio de armonización), nos atrevemos a realizar las siguientes interpretaciones, las cuales están sustentadas en la letra del Acuerdo y en opiniones informales de funcionarios de la Secretaría de la OMC.

5.1. Productos similares

Tal como se describiera en el apartado 2, los reglamentos técnicos pueden establecer características sobre los productos y sobre los métodos de producción. Sin embargo, sólo podrían establecer condiciones en materia de métodos de producción cuando los resultados de los mismos se encuentran relacionados con el producto final. Es decir que si, por los motivos que fueran, las características de un determinado método de elaboración no se encuentran reflejadas en el producto final, las mismas no deberían ser objeto de reglamentación o condicionamiento alguno para comerciar dicho producto.

Por lo tanto, si a través de diferentes métodos de producción (supongamos uno ambientalmente amigable y otro no) obtengo como resultado dos productos finales (supongamos 2 lápices) que son similares, no se puede permitir el ingreso del segundo e impedir el del primero utilizando como argumento que uno daña el medio ambiente y el otro no. De lo contrario, estaríamos en un caso flagrante de aplicación extra-territorial del derecho⁸.

En función de ello, la única posibilidad de discriminar entre productos es en función de sus características finales, no en función del método de producción (siempre que éste no afecte las características del producto final).

Esta interpretación tendría un campo de aplicación sumamente amplio:

- Sería aplicable a las exigencias que algunos Miembros han adoptado respecto al etiquetado de productos derivados de la biotecnología moderna (OGM) pero que no contienen trazas modificadas en el producto final (es decir, los que provienen pero no contienen OGM). A modo de ejemplo se puede citar el caso del aceite elaborado a partir de soja modificada genéticamente, el cual por ser un producto altamente procesado, es similar al aceite elaborado con soja convencional. Por lo tanto, dado que a pesar de usar dos métodos de producción diferentes, los productos finales son similares, un reglamento técnico no podría establecer condiciones diferenciales de etiquetado para el aceite con soja modificada y para el aceite con soja convencional.
- Sería aplicable para el caso de reglamentos técnicos en materia de eco-etiquetado, ya que, como mencionáramos en el ejemplo de los lápices, no se puede habilitar a un sector de la producción a diferenciar positivamente sus productos como “ambientalmente amigables” cuando los productos

⁸ Cabe señalar que esta misma opinión fue sostenida por funcionarios de la División de Comercio y Medio Ambiente de la OMC, en ocasión del Seminario Regional OMC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio para Países de América Latina, realizado en Quito en noviembre de 2002.

elaborados a través de otros métodos son similares. Es decir que la imposibilidad de discriminar no se limita a permitir el ingreso de unos y no de otros, sino que tampoco habilita a los “ambientalmente amigables” a diferenciarse de los que no lo son, ya que los productos son similares a pesar de haber sido elaborados por métodos diferentes.

En el caso de normas técnicas (es decir voluntarias) la situación es diferente, ya que la relación entre el producto y el proceso no resulta tan nítida como en el caso de los reglamentos técnicos.

6. CONCLUSIONES

A modo de conclusión general se puede mencionar que el Acuerdo TBT ha representado un avance significativo respecto del marco normativo multilateral vigente en la era GATT, ya que si bien reconoce el derecho soberano de cada Miembro de proteger a su población en el nivel que considere apropiado, establece los limitantes de aplicación ya mencionados.

Sin perjuicio de ello y, como se mencionara en el apartado anterior, el TBT no resulta un Acuerdo tan claro y preciso como lo es el SPS. Básicamente la diferencia radica en el hecho de que la amplitud de los objetivos legítimos tutelados ha licuado el componente científico del mismo. En función de ello es que algunos Miembros han utilizado estos objetivos para justificar restricciones de acceso.

Esta situación podría ser superada a través de jurisprudencia OMC en la materia, que precise el alcance de los compromisos, situación que hasta el momento no se ha evidenciado por el temor de algunos Miembros de dejar en manos del Órgano de Apelación temas de tanta repercusión comercial.

MERCOSUR

Lic. Jorge Iturriza
Lic. Mariano Giménez

1. INTRODUCCIÓN

La República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay suscribieron el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción, creando el Mercado Común del Sur, que constituye el proyecto internacional más relevante en que se encuentran comprometidos nuestros países.

La constitución de un mercado común implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes y; el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Con esa base fundamental de coincidencias, los socios buscaron la ampliación de las dimensiones de los respectivos mercados nacionales, a través de la integración, lo cual constituye una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social.

En la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto de diciembre de 1994, se aprobó un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción -el Protocolo de Ouro Preto- por el que se establece la estructura institucional del MERCOSUR y se lo dota de personalidad jurídica internacional.

En Ouro Preto se puso fin al período de transición y se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial común que rigen la unión aduanera, que caracteriza hoy al MERCOSUR, fundamentalmente el Arancel Externo Común.

Así, los Estados Partes iniciaron una nueva etapa -consolidación y profundización- donde la zona de libre comercio y la unión aduanera constituyen pasos intermedios para alcanzar un mercado común que genere un mayor crecimiento de sus economías, aprovechando el efecto multiplicador de la especialización, las economías de escala y el mayor poder negociador del bloque.

El MERCOSUR sienta las bases fundamentales sobre las que se consolidan definitivamente las relaciones entre los países del emprendimiento. Representa, por sobre todo, un Acuerdo Político, el más importante alcanzado en la región.

El MERCOSUR es un elemento de estabilidad en la región, pues el entramado de intereses y relaciones que genera, profundiza los vínculos tanto económicos como políticos y neutraliza las tendencias hacia la fragmentación. Los responsables políticos, las burocracias estatales y los hombres de empresa, tienen un ámbito de discusión, de múltiples y complejas facetas, donde abordar y resolver asuntos de interés común, que estimula una mayor racionalidad en la toma de decisiones de todos los actores sociales.

2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

El 17 de diciembre de 1994 se firmó en Ouro Preto, Brasil, un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción, que contiene los aspectos institucionales del MERCOSUR.

El Protocolo de Ouro Preto otorga personalidad jurídica al MERCOSUR, confirma el carácter intergubernamental de su estructura institucional, creando nuevos órganos y perfeccionando los previstos en el Tratado de Asunción de 1991.

- **Consejo del Mercado Común (CMC):** es el órgano superior del Mercado Común, correspondiéndole la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común.

El mismo está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía o sus equivalentes y se pronuncia mediante Decisiones.

- **Grupo Mercado Común (GMC):** es el órgano ejecutivo del Mercado Común y está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por país, que representen a las Cancillerías, los Ministerios de Economía y los Bancos Centrales.

El GMC tiene funciones decisorias (adopta Resoluciones), de iniciativa (eleva propuestas al Consejo Mercado Común) y de control (supervisa las actividades de la Secretaría Administrativa y su Director).

- **Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM):** la misma tiene por finalidad velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera.

Otra de las funciones de la CCM es considerar las Reclamaciones que se presenten de conformidad a lo establecido en el Anexo al Protocolo de Ouro Preto. La CCM se pronuncia mediante Directivas y está subordinada jerárquicamente al GMC.

Cabe destacar que el conjunto normativo del MERCOSUR está constituido por las normas emanadas de los tres órganos citados (Decisiones del CMC, Resoluciones del GMC y Directivas de la CCM), siendo obligación ser incorporadas por los Estados Partes a sus ordenamientos jurídicos nacionales, excepto que la propia norma establezca lo contrario.

Las normas entrarán en vigencia simultánea una vez que sean incorporadas por los cuatro Estados Partes a sus ordenamientos jurídicos nacionales y, la falta de cumplimiento de este compromiso es demandable por parte de los socios.

- **Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC):** es el órgano representativo de los parlamentos nacionales. Coadyuva a la armonización legislativa y procura acelerar los procesos de internalización de la normativa MERCOSUR a los ordenamientos jurídicos nacionales.

La Comisión remite Recomendaciones al Consejo Mercado Común, por intermedio del GMC.

- **Foro Consultivo Económico y Social (FCES):** el mismo representa la incorporación de los sectores económicos y sociales a la estructura orgánica del MERCOSUR. Está integrado por representantes de

diferentes sectores productivos de cada Estado Parte, tiene funciones consultivas, pronunciándose mediante recomendaciones que se elevan al GMC.

- **Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM):** es el órgano de apoyo operativo del MERCOSUR, encargándose de los aspectos logísticos de las reuniones del CMC, GMC y la CCM. Asimismo la Secretaría sirve como archivo oficial de toda la documentación. Es el único órgano del MERCOSUR con sede permanente (Montevideo) y está a cargo de un Director.

Cabe destacar que la SAM actualmente se encuentra en proceso de transformación en una Secretaría Técnica. La nueva Secretaría prevé un sector de Asesoría Técnica con las siguientes funciones: servir de apoyo técnico a los órganos del MERCOSUR; seguimiento y evaluación del desarrollo del proceso de integración; realización de estudios de interés para el proceso de integración y; control de la consistencia jurídica de los actos y normas emanados de los órganos del MERCOSUR.

Otros órganos que conforman la estructura institucional del MERCOSUR son los Subgrupos de Trabajo (SGTs), dependientes del GMC; los Comités Técnicos (CTs), dependientes de la CCM; las Reuniones de Ministros; Reuniones Especializadas en diferentes áreas; entre otros.

3. ESTRUCTURA DEL AEC

Antecedentes

La entrada en vigencia de la Unión Aduanera del MERCOSUR a partir del año 1995, ha significado la definición de una estructura arancelaria común entre los Estados Partes.

A partir de dicha fecha, en lo que respecta al comercio intrazona, se ha establecido una Zona de Libre Comercio, es decir un espacio comercial ampliado libre de aranceles, con muy pocos sectores exceptuados a la regla (azúcar, bienes de capital, informática y sector automotriz).

No obstante, los Estados Partes decidieron mantener protegidos a determinados sectores y establecieron el denominado "Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera", es decir un listado de productos que en forma parcial quedarían exceptuados a la Zona de Libre Comercio. Estos productos pasaron a un régimen de desgravación arancelaria lineal y automática por un periodo de 4 años para Argentina y Brasil y de 5 años para Paraguay y Uruguay.

Por su parte, el tratamiento comercial extrarregional está directamente vinculado al Arancel Externo Común (AEC), que representa el gravamen que los distintos países deben tributar para la entrada de bienes y/o servicios a cualquiera de los Estados Partes del MERCOSUR.

De esta manera, la puesta en marcha de la Unión Aduanera ha significado la definición de una estructura arancelaria común entre los Estados Partes, que a comenzado a regir a partir del 1° de enero de 1995.

Al igual que para el comercio intrazona, los socios decidieron establecer una lista de productos que tuviera un arancel diferencial al AEC acordado. Estos productos (300 para Argentina, Brasil y Uruguay; y 399 para Paraguay) constituyeron la Lista de Excepciones al Arancel Externo Común, y dichos productos convergieron al AEC en un plazo de 4 años para Argentina y Brasil y 5 años para Paraguay y Uruguay.

Alteraciones al AEC

Desde la culminación de las Listas de Excepciones al AEC hasta la fecha, los Estados Partes adoptaron diferentes medidas que modificaron la estructura arancelaria acordada.

A partir del 1° de enero de 1998, el MERCOSUR decidió incrementar el AEC en 3 puntos porcentuales, hasta el 31 de diciembre de 2000. Cumplido el plazo se decidió reducir dicho incremento en 0,5% por el período de 2 años y, a su vez, cumplido dicho plazo, se redujo el AEC en un punto a partir del 1° de enero de 2002. Por su parte, en la Cumbre de Brasilia, del 5 y 6 de diciembre de 2002, se decidió mantener hasta el 31 de diciembre de 2003, el incremento temporario del AEC de 1,5% que aún resta reducir.

Asimismo, a comienzos de 1998, los Estados Partes decidieron recrear las Listas de Excepciones al AEC, estableciéndose 100 ítem NCM por Estado Parte, hasta el 31 de diciembre de 2002. También se estableció que se podrían modificar cada seis meses, hasta 20 productos de las listas de excepción de cada país. En la Cumbre Presidencial de Brasilia de diciembre de 2002, los Estados Partes decidieron prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2003, la vigencia de dichas Listas.

También cabe destacar un *waiver* otorgado por los Estados Partes a la Argentina a comienzos del año 2001, para establecer un arancel de importación de extrazona diferencial para una amplia cantidad de productos (bienes de consumo al 35%, posteriormente 28% y bienes de capital al 0%), por un período de dos años. Dicho *waiver* fue prorrogado en la Cumbre Presidencial de diciembre de 2002 hasta el 31 de junio de 2003, destacándose que solamente sigue vigente el AEC diferencial del 0% para los bienes de capital, dado que los bienes de consumo han vuelto durante el año 2002 a su AEC original.

Cabe mencionar también la creación, en julio de 2001, de un Grupo de Alto Nivel para examinar la consistencia y dispersión de la actual estructura del AEC. Entre las funciones del referido grupo está la de considerar niveles arancelarios transitorios superiores al 20 % para los casos de productos agrícolas subsidiados en terceros países. Sin embargo, hasta el momento, no se logró consenso entre los socios para elevar el AEC de productos que ingresan al mercado regional con precios distorsionados.

También cabe destacar la existencia de la Resolución GMC 69/00, mediante la cual se faculta a la CCM a adoptar medidas específicas de carácter arancelario, por cuestiones de desabastecimiento regional de un determinado producto (por ejemplo, para productos agrícolas, una catástrofe climática o el cierre de una única empresa productora a nivel regional). De esta manera, si la solicitud de un socio es aceptada por los otros Estados Partes se aprueba, mediante una Resolución del GMC, la reducción del AEC del producto, sólo para el Estado Parte solicitante, por un período determinado (no mayor a 12 meses) y para un cupo determinado del producto en cuestión.

Se destaca también la existencia de zonas francas y de regímenes especiales de importación que también permiten la perforación del AEC y, el caso particular del azúcar, único producto regional no integrado a la Unión Aduanera, dado que no tiene libre comercio intrazona, ni AEC.

Todas las alteraciones al AEC citadas han generado que el MERCOSUR se convierta en una Unión Aduanera imperfecta.

4. EL COMERCIO INTRA-MERCOSUR

A partir de la firma del Tratado de Asunción, se evidenció un importante aumento en las corrientes comerciales de productos del sector agroalimentario entre los socios. Dicho incremento fue vertiginoso

hasta el año 1997 y decayó en los años posteriores, como consecuencia de las crisis económica y cambiarias de los Estados Partes, fundamentalmente de la Argentina y Brasil.

A modo de ejemplo, las exportaciones argentinas del complejo agroalimentario con destino al mercado brasileño, se incrementaron de los 920 millones de dólares del año 1991 a los 2.700 millones de dólares en 1998, con progresivos aumentos en el período 92/94. En los dos años subsiguientes, las exportaciones se estancaron en los 2.000 millones, hasta llegar a los 1.700 en el 2001 y a poco más de 1.100 millones en los primeros nueve meses de 2002. Es decir que luego de un aumento vertiginoso con pico en el año 1998, se volvió prácticamente a la corriente de comercio previa a la firma del Tratado de Asunción.

Si analizamos la participación del sector agroalimentario en el total de las exportaciones argentinas al mercado brasileño, observamos que las mismas pasaron de 61% en el año 1991 a prácticamente la mitad (31%) en el año 2001, con una reducción progresiva en los años intermedios, lo que demuestra el aumento en las exportaciones de productos no agroindustriales.

Por su parte, las exportaciones agroalimentarias con destino a Paraguay y Uruguay en el mismo período, si bien con cifras mucho más reducidas, tuvieron características similares a las exportaciones con destino a Brasil, es decir aumentos progresivos. En el caso de Paraguay, el año tope de las exportaciones fue 1998 con 242 millones de dólares, en cambio el año tope de exportaciones a Uruguay fue el 2000 con 218 millones de dólares. Para ambos destinos, las exportaciones agroalimentarias representan aproximadamente el 25% de las exportaciones argentinas globales.

5. ESTADO DE LAS DISCUSIONES EN LOS SUBGRUPOS DE TRABAJO Nros. 3 y 8

Los subgrupos de trabajo (SGTs) son foros dependientes del GMC que asisten a éste en determinados temas específicos.

Las negociaciones en materia de agroalimentos en el MERCOSUR se llevan a cabo en dos ámbitos técnicos, el Subgrupo de Trabajo N° 8 "Agricultura" y la Comisión de Alimentos del SGT N° 3 "Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad".

Asimismo, dentro de la estructura del MERCOSUR está prevista la reunión de Ministros de Agricultura, cuyos principales temas de agenda son la coordinación de las políticas agrícolas regionales y el acercamiento de posiciones comunes para las negociaciones con terceros países y bloques en temas afines al sector agroalimentario.

Cabe destacar que en otros foros de la estructura del MERCOSUR pueden tratarse temas vinculados al sector agroalimentario, como el SGT N° 6 "Medio Ambiente", el Comité Técnico N° 1 de la CCM "Nomenclatura, Aranceles y Clasificación de Mercaderías" o el Comité Técnico N° 2 de la CCM "Asuntos Aduaneros", en el cual participa activamente el SENASA.

SGT N° 8 "Agricultura"

El SGT N° 8 "Agricultura", que viene desarrollando sus trabajos desde la propia firma del Tratado de Asunción, es coordinado en la Argentina por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos y más precisamente por el Director Nacional de Mercados Agroalimentarios.

Los principales temas de tratamiento actual en el subgrupo son:

- armonización de políticas en materia zoo y fitosanitaria, de semillas y vitivinicultura;
- identificación, armonización y eliminación de restricciones no arancelarias al comercio de productos agropecuarios; y
- convergencia de las políticas agrícolas regionales.

Actualmente, el subgrupo tiene reuniones al nivel de Coordinadores Nacionales y de sus órganos dependientes: Comisión de Sanidad Animal, Comisión de Sanidad Vegetal, Comisión de Semillas y Comisión ad hoc Vitivinícola.

Por su parte, dependiendo de las Comisiones citadas existen Grupos de Trabajo Permanentes sobre Cuarentena Animal, Cuarentena Vegetal y sobre Materiales de Propagación y Multiplicación Vegetal.

En las reuniones de Coordinadores del SGT N° 8 se viene trabajando en la compatibilización de las políticas agrícolas de los Estados Partes, tarea asignada al subgrupo pero que, hasta el momento, no ha tenido el impulso político suficiente para su articulación.

Cabe destacar que desde el año 1991 a la fecha se aprobaron tres (3) Decisiones del CMC y ciento cincuenta y nueve (159) Resoluciones del GMC, originadas en el SGT N° 8, siendo en su gran mayoría normativa común en materia zoo y fitosanitaria.

Comisión de Alimentos del SGT N°3

El SGT N° 3 “Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad” fue originalmente creado por el Tratado de Asunción y es coordinado, a escala nacional, por la Secretaría de Defensa del Consumidor y la Competencia.

Dentro de la amplia estructura del SGT N° 3 se encuentra la Comisión de Alimentos, la cual en el ámbito nacional es coordinada por el SENASA, mientras que la coordinación alterna recae en el Instituto Nacional de Alimentos (INAL), dependiente del Ministerio de Salud.

Dicha Comisión, a su vez, está integrada por los siguientes Grupos Ad Hoc: Aditivos, Envases y equipamientos en contacto con alimentos, Claims, Productos in natura, Productos lácteos, Contaminantes, Bebidas y Arroz. Estos se reúnen al ser convocados por la Comisión, lo que no se ha producido en los últimos dos años.

Cabe destacar que en el marco de la Comisión, las delegaciones están evaluando una propuesta de funcionamiento que probablemente modifique la actividad de los Grupos Ad Hoc.

Los principales temas de tratamiento actual en la Comisión son los siguientes:

- Revisión de la Res. GMC N° 18/94 sobre “Rotulado Nutricional de Alimentos Envasados”.
- Revisión de Padrones de Identidad y Calidad de los siguientes productos agrícolas “in natura”: ajo, tomate, cebolla, pimienta, frutilla, manzana, pera y arroz.
- Revisión de las Resoluciones del GMC relativas a productos lácteos.

6. CONTROVERSIAS EN EL MERCOSUR

El MERCOSUR, prevé dos procedimientos para la solución de controversias entre los Estados Partes.

El Tratado de Asunción estableció un régimen transitorio de solución de controversias, el cual no preveía el acceso a una instancia arbitral. El proceso finalizaba con recomendaciones del Consejo del Mercado Común.

La Decisión CMC 1/91 aprobó el "Protocolo de Brasilia para la Solución de las Controversias". Este procedimiento está compuesto por diferentes etapas: las negociaciones directas entre las partes, intervención del GMC y finaliza con la convocatoria a un tribunal arbitral ad-hoc, el cual emite laudos obligatorios para las partes intervinientes en la controversia. Este Protocolo fue reglamentado a través de la Decisión CMC 17/98, la cual termina por definir cuestiones de carácter procesal (plazos, requisitos de los escritos, etc.).

El segundo procedimiento es el Protocolo de Ouro Preto, el cual anexa el Procedimiento de Reclamaciones ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR, el cual prevé la intervención de la CCM, convocatoria a un Comité Técnico e intervención del GMC. En caso de que la disputa no pueda ser resuelta a través de estos mecanismos, se puede convocar al tribunal arbitral previsto en el Protocolo de Brasilia.

Cabe destacar que en el mes de febrero de 2002, se aprobó en la ciudad de Buenos Aires, el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR, pero el mismo aún no tiene vigencia dada la necesidad de aprobación por parte de los parlamentos de los cuatro Estados Partes. Este Protocolo, a partir de su entrada en vigencia, derogará al Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias.

Algunas de las reclamaciones vinculadas al sector agroalimentario, presentadas por los Estados Partes, hasta el momento, son las siguientes:

- "Adecuación del sector azucarero a la Unión Aduanera del MERCOSUR" (de Brasil a la Argentina).
- "Discriminación impositiva por aplicación del impuesto interno IMESI a bebidas alcohólicas" (de la Argentina a Uruguay).
- "Discriminación impositiva por aplicación del impuesto interno IMESI a bebidas no alcohólicas (amargos no alcohólicos)". (de la Argentina a Uruguay).
- "Discriminación impositiva por aplicación del impuesto interno IMESI a cigarrillos" (de la Argentina a Uruguay).
- "Resoluciones ANVISA 39/01 y 40/01. Restricciones de acceso al mercado brasileño de bebidas y alimentos envasados. Incumplimiento de la normativa MERCOSUR" (de la Argentina a Brasil).

Por su parte, las reclamaciones vinculadas a temas de interés para el sector agroalimentario que han culminado en un Tribunal Arbitral, son las siguientes:

- "Comunicados SECEX N° 37/97 y 7/98. Aplicación de medidas restrictivas al comercio recíproco" (de la Argentina a Brasil). El Tribunal Arbitral falló que las licencias automáticas son compatibles con el Tratado de Asunción y, las no automáticas, sólo son compatibles cuando son adoptadas con los fines establecidos en el Art. 50 del Tratado de Montevideo de 1980. Cabe destacar que este fallo generó la necesidad de reglamentar la invocación de dicho artículo del Tratado de Montevideo, lo que aún se encuentra pendiente.

- "Subsidio a la producción y exportación de carne de cerdo" (de la Argentina a Brasil). El Tribunal Arbitral falló a favor de Brasil.
- "Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC N° 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 y 71/98 lo que impide su entrada en vigencia en el MERCOSUR" (de la Argentina a Brasil). El Tribunal Arbitral falló a favor de la Argentina, pero el Laudo aún no fue cumplido por el Gobierno de Brasil.
- "Aplicación de Medidas Antidumping contra la exportación de pollos enteros, provenientes de Brasil, Resolución N° 574/2000 del Ministerio de Economía de la República Argentina" (de Brasil a la Argentina). El Tribunal Arbitral falló a favor de la Argentina.

Cabe destacar que las disputas comerciales entre los socios, en muchas oportunidades se tratan a través de otros ámbitos de negociación, tales como las consultas presentadas ante la CCM, las reuniones bilaterales de organismos competentes o las gestiones diplomáticas.

7. CONCLUSIONES

Desde la firma del Tratado de Asunción a la fecha, el MERCOSUR ha tenido diferentes etapas, algunas de las cuales fueron turbulentas, pero en términos generales el proceso integrador ha generado un mayor vínculo entre los Estados Partes, quienes han afianzado sus relaciones políticas, comerciales y culturales.

El aumento en las corrientes comerciales (globales y de productos agroindustriales) fue vertiginoso y constante desde la firma del Tratado de Asunción hasta 1998 y ha tenido estancamiento y retrocesos como consecuencia de las crisis cambiarias y económicas que azotaron a los principales socios de la región.

No obstante, quedan varias asignaturas pendientes, tales como la coordinación de políticas macroeconómicas o la creación de mecanismos más eficaces en materia de prácticas desleales de comercio intra y extrazona, o el doble cobro del Arancel Externo Común, por citar algunas, debiendo ser los objetivos primordiales de los Gobiernos de los Estados Partes para los próximos años.

Durante el último año se han producido avances significativos en determinados temas como el perfeccionamiento del sistema de solución de controversias, las negociaciones tendientes a crear una Secretaría Técnica, el perfeccionamiento del sistema de incorporación de la normativa regional al ordenamiento jurídico de los Estados Partes o la aceleración de las negociaciones externas en varios frentes.

Creemos que se han producido avances significativos en diferentes aspectos, pero también somos conscientes que el MERCOSUR debe ser alimentado en forma constante y debe recibir el apoyo permanente de cada Estado Parte, teniendo en cuenta los continuos cambios de autoridades en sus Gobiernos, los que siempre han demostrado un compromiso firme ante el proceso de integración regional.

Consideramos que el MERCOSUR se constituyó en un elemento clave para lograr consolidar una profunda apertura comercial de la economía de los socios, y puede ser también un instrumento importante para consolidar la inserción eficiente de las economías de la región en los mercados internacionales.

RELACIONAMIENTO EXTERNO MERCOSUR

Lic. Flavio Paladino

1. CARACTERÍSTICAS DE LOS ACUERDOS EN EL ÁMBITO DE LA ALADI

1.1 Acuerdo de Alcance Regional

En el marco de estos Acuerdos se distinguen:

El Acuerdo N° 4 que instituye la Preferencia Arancelaria Regional (PAR): mediante éste, los países miembros de la ALADI se otorgan una preferencia arancelaria sobre sus compras recíprocas, consistente en una reducción porcentual de los gravámenes aplicables a las importaciones desde terceros países.

Si bien la PAR se aplica a la importación de toda clase de productos originarios de los miembros de la ALADI, se ha definido un listado de productos exceptuados del beneficio de ese mecanismo, cuyas extensiones se vinculan también con las categorías de países mencionadas anteriormente.

PREFERENCIA ARANCELARIA REGIONAL (PAR) (en porcentajes)

PAIS RECEPTOR PAIS OTORGANTE	Países de Menor Desarrollo Económico Relativo Mediterráneos (Bolivia y Paraguay)	Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (Ecuador)	Países de Desarrollo Intermedio (Chile, Colombia, Cuba, Perú, Uruguay y Venezuela)	Restantes Países Miembros (Argentina, Brasil y México)
Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay)	24	20	12	8
Países de Desarrollo Intermedio (Chile, Colombia, Cuba, Perú, Uruguay y Venezuela)	34	28	20	12
Restantes Países Miembros (Argentina, Brasil y México)	48	40	28	20

Fuente: ALADI

Es importante destacar que hasta principios de la década de los noventa, la PAR se constituyó en el único mecanismo multilateral de amplia cobertura, en el que todos los países miembros otorgaban y recibían preferencias. Posteriormente, la dinámica de las negociaciones de los países miembros para la conformación de Zonas de Libre Comercio repercutió en su aplicabilidad, que ha sido superada con el avance de los cronogramas de desgravación de los Acuerdos de Libre Comercio, así como con la profundización

de los tratamientos diferenciales de aquellos de Alcance Parcial¹, lo que ha generado la pérdida de efectividad de los Acuerdos de Alcance Regional tales como la PAR. No obstante ello, conserva su campo de acción principal entre aquellos países que mantienen Acuerdos de tipo selectivo con un número limitado de preferencias y/o de baja intensidad.

Además de la PAR, entre los Acuerdos de Alcance Regional figura el correspondiente a las Nóminas de Apertura de Mercados (NAM) en favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay (Acuerdos Nos. 1, 2, 3, respectivamente). Estos Acuerdos forman parte del Sistema de Apoyo a los PMDER que brinda un tratamiento preferencial sobre la base de los principios de no reciprocidad y de cooperación comunitaria.

El principal mecanismo comercial de dicho sistema radica en la apertura de los mercados de los países miembros a productos originarios de cada PMDER. Los tres Acuerdos mencionados constituyen la puesta en práctica del tratamiento preferencial aludido, ya que los demás miembros de la Asociación se comprometen a eliminar en forma total e inmediata, en favor de cada uno de los PMDER, los gravámenes aduaneros y las demás restricciones que incidan sobre la importación de los productos que cada país ha incorporado en las nóminas de apertura de mercados.

1.2. Acuerdo de Alcance Parcial

Los derechos y obligaciones establecidos en los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) rigen exclusivamente para los países miembros que los suscriban o para los que a ellos adhieran (Artículo 7 del TM80). Sin embargo, este principio de carácter general comprende dos excepciones:

- las concesiones arancelarias contenidas en los Acuerdos Comerciales serán automáticamente extensivas a los PMDER; y
- las concesiones otorgadas en Acuerdos de Alcance Parcial suscritas con otros países y áreas de integración económica de América Latina, o con otros países en desarrollo o sus respectivas áreas de integración económica de fuera de América Latina, serán también extensivas a los PMDER.

Las principales modalidades de Acuerdos pertenecientes a esta categoría son las siguientes²:

- **Acuerdos de “Renegociación de las Preferencias otorgadas en el período 1962/1980”**, a través de los cuales los países miembros procedieron a la revisión de los compromisos derivados del Tratado de Montevideo de 1960, es decir, de las concesiones otorgadas en listas nacionales, listas de ventajas no extensivas y Acuerdos de Complementación Industrial, con el propósito de incorporarlos al nuevo esquema de integración. Como resultado de esa renegociación se formalizaron, originalmente, 40 Acuerdos, de los cuales solamente nueve permanecen vigentes³. Los restantes fueron absorbidos por otros, suscritos posteriormente entre los países miembros.

¹ ALADI (2000): “Informe de la evolución del Acuerdo Regional relativo a la PAR y el comercio generado a través de este mecanismo”.

² Además de las citadas existen otras dos modalidades:

Art.14 del TM80: el objeto de los Acuerdos suscritos al amparo de este Artículo consiste en crear las condiciones favorables para el intercambio de bienes y servicios tales como el transporte, el turismo, la protección del medio ambiente, la optimización del uso de la infraestructura física vial, etc.

Artículo 25 del TM80: los Acuerdos suscritos al amparo de este Artículo² tienen el propósito de impulsar el desarrollo de vínculos de solidaridad y cooperación con otros países y áreas de integración de América Latina. En oposición a lo acontecido con otras modalidades, las preferencias se hacen automáticamente extensivas a los PMDER.

³ AAP.R n° 6 (Argentina-México); AAP.R n° 9 (Brasil-México); n° 18 (Colombia-Paraguay); n° 20 (Paraguay-Perú); n° 21 (Paraguay-Venezuela); n° 23 (Colombia-Uruguay); n° 25 (Uruguay-Venezuela); n° 29 (Ecuador-México); n° 33 (Perú-Uruguay); n° 38 (México-Paraguay).

- **Acuerdos Comerciales:** éstos tienen por finalidad exclusiva la promoción del comercio entre los países miembros y su ámbito de aplicación se encuentra delimitado a sectores productivos específicos. De un total de 27 Acuerdos suscritos en la primera década de funcionamiento del TM80, sólo dos se mantienen vigentes⁴.
- **Acuerdos de Complementación Económica:** sus objetivos generales se centran, fundamentalmente, en la promoción del máximo aprovechamiento de los factores de producción; en la intensificación y diversificación del comercio recíproco entre los países signatarios, en la facilitación de la creación y del funcionamiento de empresas binacionales, así como en el impulso de un desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros.

Los ACE actualmente vigentes incluyen tanto Acuerdos selectivos como aquellos que tienen el universo arancelario como base de negociación. Entre estos últimos son diez (incluyendo al MERCOSUR) los que prevén el establecimiento de Zonas de Libre Comercio y/o de estados de integración más avanzados entre sus signatarios⁵. Esta red de Acuerdos se completa con el de Cartagena, constitutivo de la CAN, el cual si bien presenta similitudes en objetivos y alcances con respecto a los “de tercera generación” adoptados en el ámbito de la Asociación, no fue suscrito en el marco de la ALADI.

2. EL CONTEXTO REGIONAL: ALADI

Entre las reformas económicas adoptadas por muchos de los países de la región desde mediados de los ochenta para intentar superar la crisis, se destaca un importante cambio en la política comercial, la cual se orientó hacia la apertura de la economía, considerada clave para el afianzamiento de la orientación exportadora y para el disciplinamiento de la economía.

Durante la década de los noventa estos cambios se afianzaron y generalizaron, cuando la mayoría de los países llevaron adelante un proceso persistente de apertura unilateral mediante la reducción de aranceles y la adaptación de sus regímenes a las nuevas reglas del GATT y posteriormente la OMC. Esa realidad llevó a los países de la región a dar pasos decisivos en favor de la integración regional, la cual se percibe ahora como una herramienta de apoyo a la nueva orientación exportadora y un mecanismo complementario de la apertura unilateral.

La integración formal basada en los Acuerdos de Alcance Parcial previstos en el TM80, ha avanzado de manera desigual en las últimas dos décadas lo que ha provocado que las relaciones comerciales entre los países miembros de la ALADI estén vinculadas o reguladas por acuerdos de diferentes características y alcance.

Los acuerdos negociados en una primera etapa incluyeron solamente concesiones arancelarias, en carácter unilateral, en productos competitivos o con poca posibilidad de afectar a los sectores productivos de los países importadores, con lo que se evitaba la creación de comercio (Acuerdos de Alcance Parcial).

⁴ Son el AAP.C n° 5 (Sector de la Industria Química) y el AAP.C n° 13 (Sector de la Industria Fonográfica), ambos entre Uruguay y Venezuela.

⁵ ACE n° 18 (MERCOSUR); ACE n° 23 (Chile-Venezuela); ACE n° 24 (Chile-Colombia); ACE n° 31 (Bolivia-México); ACE n° 32 (Chile-Ecuador); ACE n° 33 (Colombia-México y México-Venezuela); ACE n° 35 (Chile-MERCOSUR); ACE n° 36 (Bolivia-MERCOSUR); ACE n° 38 (Chile-Perú) y ACE n° 41 (Chile-México).

En el proceso de apertura unilateral realizado por los países de la región se puede observar que la evolución de los niveles arancelarios promedio por país se redujo sustancialmente, a excepción de Bolivia y México, países que presentaban los menores promedios a comienzos de la década de 90, los cuales se mantuvieron estables. De esta forma el nivel promedio para la región se redujo de 22% en 1990 a 12,6% en 1998, correspondiéndole en este último año el nivel más alto a Ecuador (15,5%) y el más bajo a Chile (6%). Respecto a este último desde el año 1997 ha ido reduciendo un punto porcentual por año para llegar al 2003 a un arancel único del 6% (ver Cuadro subsiguiente).

**Niveles arancelarios Promedio 1990-2001
(en porcentaje)**

	1990	1998	Vigente
Argentina	20,2	13,9	13,7
Bolivia	9,7	9,7	9,7
Brasil	30,2	14,6	14,1
Chile	33,6	11,6	6,0
Colombia	15,0	10,9	11,6
Ecuador	32,9	15,5	17,7
México	13,1	13,2	16,3
Paraguay	16,0	11,5	11,6
Perú	25,9	13,5	13,5
Uruguay	27,7	12,2	12,4
Venezuela	17,6	11,9	12,3
ALADI	22,0	12,6	12,6

Fuente: División de Estudios y Estadística de la Secretaría General de la ALADI

Durante la década de los noventa se suscribieron los denominados "Acuerdos de nueva generación", los cuales permitieron un cambio sustancial en los avances y alcances del proceso integrador. Estos acuerdos tienen como objetivo establecer zonas de libre comercio para el universo de bienes e incorporan además temas como el comercio de servicios, las inversiones y la integración física, solución de controversias, áreas que hace una década no se incluían en las negociaciones comerciales.

En la actualidad en la región existe una compleja red de acuerdos vigentes en el marco de la ALADI donde coexisten acuerdos muy amplios que contribuyen a profundizar el proceso de integración regional, con otros de mediano y bajo alcance que se detallan a continuación, dando a una integración regional heterogénea y muy disímil.

En primera instancia, en la región existen grupos de países con niveles muy altos de cobertura del universo arancelario, donde los programas y compromisos ya asumidos llevan a la formación de zonas de libre comercio según los cronogramas de desgravación que se hayan pactado. En algunos casos ese objetivo ya se ha alcanzado, y en otros, con arreglo a los cronogramas preestablecidos, esa meta se alcanzará en forma progresiva a lo largo de la presente década.

En la década del 90, el proceso de creación de las zonas de libre comercio ha sido importante, seis de las once zonas pactadas ya habían alcanzado una liberación que puede ser considerada como amplia (más del 85% del universo arancelario liberado). Éstas son: la CAN, el MERCOSUR⁶ y las áreas que negoció bilateralmente Chile con Colombia, con Ecuador, con México y con Venezuela.

⁶ Las áreas conformadas por el MERCOSUR y la Comunidad Andina han dado un paso más en el proceso integrador constituyéndose como Uniones Aduaneras (UA), si bien imperfectas, desde 1995.

Si bien existe en algunos casos una lista de productos exceptuados del proceso de liberación, involucra en general un número reducido de ítem y viene siendo sustituida en los acuerdos más recientes (así como en los nuevos protocolos de varios de aquellos acuerdos que sí la incluían) por tratamientos especiales para productos "sensibles" con plazos de desgravación más extensos. El resto de las áreas ya negociadas son: Bolivia-México, el Grupo de los Tres (que involucra las relaciones bilaterales de Colombia y Venezuela con México), MERCOSUR-Chile, MERCOSUR-Bolivia y Chile-Perú. La mayor parte de ellas alcanzará una liberación amplia en el 2004, excepto MERCOSUR-Bolivia que lo hará en el 2006 y Chile-Perú que lo logrará en el 2007. Esto significa, de acuerdo a una proyección realizada por la División de Estudios y Estadística de la Secretaría General de la ALADI, que en términos del comercio intrarregional, en 1998 se había liberado el 64,3% del mismo, y se estima que en el 2004 sería el 78,3% y en el 2007 se alcanzaría algo más del 82,5%.

En segundo término existe una situación de cobertura preferencial intermedia entre pares de países donde las reducciones arancelarias pactadas entre las partes cubre entre el 20 y el 30% del total de la nomenclatura. En este caso se ubican los Acuerdos de México con la Argentina y con Paraguay y los firmados entre la Argentina y Brasil con países de la Comunidad Andina -excepto Bolivia-(ACE's 48 y 39 respectivamente).

Por último, la situación más débil del sistema se encuentra en la articulación entre Paraguay y Uruguay con los países de la Comunidad Andina; y por otra parte, México con Ecuador y Perú. En estos casos se siguen manteniendo preferencias muy bajas.

Respecto a las relaciones bilaterales que aún no están liberalizadas, actualmente se encuentran en curso de negociación los acuerdos de libre comercio de México con Ecuador y con Perú; como así también se encuentran pendientes las negociaciones entre MERCOSUR-CAN, MERCOSUR-México⁷ (ver en Anexo Cuadro n° 1).

3. ACUERDOS NEGOCIADOS POR LA ARGENTINA

Hasta el momento la Argentina, como Estado parte del MERCOSUR o país signatario, ha suscrito un Acuerdo de Mercado Común (MERCOSUR), dos Acuerdos de Zona libre comercio (Chile y Bolivia) y dos Acuerdos de Alcance Parcial (México y CAN) en el marco de la ALADI⁸. Estos Acuerdos además de los firmados por los restantes países miembros de la ALADI han generado un cambio sustantivo en la amplitud y profundidad de la red que se va conformando al interior de la región⁹.

Los cambios generados con la puesta en marcha de la Unión Aduanera del MERCOSUR exigieron renegociar las preferencias otorgadas anteriormente por cada país por un nuevo conjunto que contemplara al MERCOSUR como bloque, considerando que las preferencias arancelarias otorgadas por cada Estado Parte del MERCOSUR podrían generar efectos negativos tales como desvíos de comercio o perforación del Arancel Externo Común (AEC). En consecuencia, por iniciativa del bloque MERCOSUR se iniciaron negociaciones sobre las preferencias arancelarias otorgadas y recibidas en su oportunidad y la posibilidad de negociar productos nuevos.

⁷ La negociación con México está paralizada desde 1997, mientras que con la CAN se reiniciaron las negociaciones en el transcurso de 2002

⁸ Los Acuerdos n° 18 (MERCOSUR), n° 35 (Chile), n° 36 (Bolivia) y n° 48 (CAN) reemplazaron a los Acuerdos de Alcance Parcial negociados durante la década del 80 entre nuestro país y los restantes países miembros de la ALADI.

⁹ Esta red de integración está compuesta por 6 acuerdos de comercio de carácter regional y 51 de carácter bio plurilateral; además de 9 acuerdos de alcance parcial que tratan temas no vinculados con el comercio y 28 que corresponden a las negociaciones comerciales realizadas entre algún país miembro y otros países o áreas de integración de América Latina.

Si bien por Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) n° 9/95, las preferencias arancelarias deberían haber caducado el 30 de junio de 1995, de común acuerdo se prorrogó la vigencia de los Acuerdos existentes entre los Estados Partes del MERCOSUR y los países de la ALADI hasta que sea sustituido por un Acuerdo entre MERCOSUR y el bloque o país.

3.1 Acuerdo de zona de libre comercio MERCOSUR – Chile y Bolivia

Los Estados Partes del MERCOSUR suscribieron acuerdos de zona de libre comercio con la República de Chile y con Bolivia; En cuanto al primero MERCOSUR y Chile acordaron el 25 de junio de 1996 la constitución de una Zona de Libre Comercio que comenzó a regir el 1° de octubre de ese año, y el firmado por MERCOSUR y Bolivia (ACE N° 36) entró en vigencia el 28 de febrero de 1997.

Estos acuerdos tienen por objetivo el establecimiento de un marco jurídico e institucional con el propósito de crear un área de libre comercio entre las partes en un plazo máximo de diez años, y tiende a promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física en particular en lo que hace a la creación de corredores bioceánicos en el caso de Chile, así como a favorecer las inversiones recíprocas entre los Estados Partes.

Esta Integración tiene como objetivo principal aumentar la competitividad agroindustrial, disminuir los costos de producción, aumentar la rentabilidad y lograr un mejor posicionamiento en el mercado.

Los Acuerdos son monitoreados por una Comisión Administradora, integrada por el Grupo Mercado Común (GMC) del MERCOSUR y representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores de la otra parte, que también son los responsables de evaluar periódicamente los avances del programa de liberación comercial, del funcionamiento general del Acuerdo, de vigilar el cumplimiento de las cláusulas sobre reglas de origen, sobre solución de controversias y sobre el transporte.

Otros temas acordados en los ACE's fueron los siguientes: Régimen de origen, Cláusula de la Nación más Favorecida¹⁰, Restricciones no arancelarias¹¹. En toda constitución de Zona de Libre Comercio es necesaria la existencia de un Régimen de origen. Al no haber un Arancel Externo Común (AEC), existe la posibilidad de la "triangulación" de productos¹². Para evitar esta situación se adoptaron los siguientes requisitos: Cambio de partida arancelaria¹³ y Requisitos específicos¹⁴.

A pesar de que los plazos de desgravación arancelaria negociados para los principales productos de la oferta exportable puedan juzgarse como excesivos, cabe señalar la importancia de la temporalidad de las listas de excepción y el alcance del Acuerdo para la totalidad del Universo arancelario.

¹⁰ Artículo n° 44 del Tratado de Montevideo de 1980. Se acordó que el país que haga un acuerdo con terceros, ofrecerá voluntariamente igual tratamiento a la contraparte. Si este no fuera aceptado, se negociarán compensaciones. En 1997/98 Chile tuvo que negociar con MERCOSUR compensaciones por el Acuerdo de Zona de Libre Comercio que firmó con Canadá.

¹¹ La constitución de una Zona de libre Comercio requiere el desmantelamiento de las restricciones no arancelarias que afecten al intercambio comercial entre los Estados Partes. Por medio del acuerdo, las partes se comprometieron a no aplicar nuevas restricciones no arancelarias a la importación o exportación, salvo las permitidas por la OMC, como así tampoco derechos específicos distintos a los existentes.

¹² Debido a que el Arancel Externo Común (AEC) es mayor al arancel promedio chileno (6%) y boliviano, habría un incentivo para que los productos ingresen por esos países abonando uno menor y, a través de un proceso de valor agregado, entren a cualquier país del MERCOSUR con arancel cero.

¹³ Un producto cambia de partida arancelaria al pasar, por ejemplo, de trigo a harina, si ese cambio no implica valor agregado debe tener un porcentaje mínimo de contenido regional. El porcentaje requerido de contenido regional (originado en MERCOSUR o Chile) debe ser del 60% del valor de comercialización de la mercadería, y en el caso de Bolivia 50%.

¹⁴ Con el objeto de evitar la entrada de productos con subsidios u prácticas desleales de comercio, se exigen en algunos casos condiciones adicionales específicas de cada producto. Por ejemplo para la elaboración de un producto, es necesario que la materia prima sea originaria de la región. En esta categoría fueron incluidos los derivados de lácteos, de trigo, malta, cerveza y los envases para los preparados de frutas y hortalizas.

Dichas modalidades negociadas en los ACE's n° 35 y 36, a diferencia por ejemplo del proceso de liberalización agrícola acordado en la Ronda Uruguay del GATT, constituyó un importante precedente para las negociaciones en curso con los demás países de ALADI y el "proceso ALCA". Ello implica que los productos agrícolas no tendrán una exclusión permanente de la zona de libre comercio.

Otro tema destacable es la cuestión del sistema de Banda de precios que está contemplado en el ACE n° 35 y que la preferencia negociada alcanza al derecho variable resultante del sistema, ello implica que se reducirá al mismo ritmo que el *ad valorem*, hasta la eliminación de ambos al final del período (2011 para los aceites y 2014 trigo y harina de trigo).

3.2 Acuerdo de alcance parcial Comunidad Andina, México y Cuba

La Argentina y la Comunidad Andina (CAN) negociaron un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) que fue protocolizado en julio de 2000. Este acuerdo reemplaza a los AAP bilaterales negociados entre nuestro país y los diversos Estados Partes de la CAN. Se trata de un entendimiento entre la Argentina y la CAN de preferencias fijas con una duración teórica hasta el momento en que sería sustituido por un Acuerdo entre bloques MERCOSUR-CAN. Los otros dos acuerdos vigentes, uno con México y el otro con Cuba, contemplan preferencias fijas para un grupo determinado de ítem arancelarios¹⁵.

En la negociación con la Comunidad Andina, debe resaltar la existencia de factores que condicionaron la negociación, como ser: la disparidad del tamaño de las economías andinas y de nuestro país, el volumen de las exportaciones mutuas, los Acuerdos de Alcance Parcial bilaterales negociados¹⁶ y el Acuerdo negociado entre Brasil y la CAN.

Como criterio general se planteó el respeto del Patrimonio Histórico negociado en los respectivos acuerdos de Alcance Parcial.

Uno de los temas conflictivos de la negociación fue la continuidad de la aplicación del Sistema de Franja de Precios; finalmente se acordó que la preferencia arancelaria negociada no alcance al arancel variable resultante del sistema.

En el caso de México, cabe mencionar que a mediados de la década del 90 el MERCOSUR y México iniciaron una negociación, pero debió suspenderse por las diferencias de intereses sectoriales puestas de manifiesto en su transcurso, particularmente por las dificultades del MERCOSUR de otorgar acceso en algunos sectores industriales y de México en agroalimentos.

En el año 2000 se realizó una renegociación parcial (especialmente centrada en el sector automotriz) y en el sector agroalimentario sólo se mejoró el acceso para las peras (100% de preferencia arancelaria). En cuanto a los otros sectores relevantes de la oferta exportable de nuestro país, México no quiso negociar o mejorar el acceso a su mercado.

¹⁵ En febrero de 2001, se protocolizó la última profundización del AAP n° 6; los protocolos n° 12 y 13 del ACE n° 6. Estos protocolos amplían las ventajas arancelarias vigentes y acuerdan que las Partes continuarán explorando la posibilidad de facilitar el acceso de otros productos. Por otra parte se han incorporado las siguientes disciplinas al ACE n° 6: Normas Técnicas, Régimen de Solución de Controversias y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (se adoptó el proyecto elaborado por el MERCOSUR para el ALCA).

¹⁶ Muy diferentes son los grados de apertura preferencial de la Argentina y los países andinos. La preferencia promedio otorgada por la Argentina en los respectivos AAP es: Colombia 70%, Ecuador 90%, Perú 72% y Venezuela 58% y las recibidas por nuestro país son: Colombia 67%, Ecuador 70%, Perú 37% y Venezuela 41%

A mediados de 2002, los Estados Partes del MERCOSUR y México suscribieron un Acuerdo de Complementación Económica cuyo objetivo es constituir un área de libre comercio. Cabe destacar que este Entendimiento incorpora los Acuerdos de Alcance Parcial negociados por cada uno de los Estados Partes del MERCOSUR con México.

Asimismo, el nuevo Acuerdo estipula el desarrollo de negociaciones periódicas para ampliar y profundizar los respectivos Acuerdos firmados entre los países.

El principal interés, además de mejorar el acceso al mercado mexicano, es el tratamiento y eliminación de los obstáculos no arancelarios que afectan a las exportaciones argentinas, específicamente la licencia de importación y las cuestiones sanitarias, que traban el ingreso de los principales productos de la oferta exportable de nuestro país.

México posee un régimen de licencias previas para un conjunto de productos de origen agropecuario, entre los cuales se encuentran los porotos negros, aceite de soja y otros productos de la oferta exportable de nuestro país. Al respecto los exportadores argentinos, en reiteradas oportunidades, han realizado intentos infructuosos por concretar operaciones de venta. En todas ellas el impedimento no ha sido de carácter comercial, sino la imposibilidad de obtener la Licencia Previa correspondiente. En el caso de poroto negro, los volúmenes anteriormente exportados a México (por sobre las 70.000 tn a comienzos del decenio pasado), no se han podido repetir en los años inmediatos precedentes, debido a la restricción señalada.

La incorporación de Cuba a la ALADI se concretó en el año 1999. En el ámbito de la ALADI, nuestro país negoció un Acuerdo de Alcance Parcial (AAP n° 45) con CUBA, en el cual sólo se otorgó una importante rebaja arancelaria para un grupo reducido de productos agroindustriales.

3.2 Otras negociaciones

El MERCOSUR, asimismo, está negociando un Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea, ALCA y uno de preferencias fijas con Sudáfrica para un grupo de sectores.

Respecto al ALCA, en materia de acceso a mercados se trabaja en un texto normativo para las diversas disciplinas, los Estados Partes presentaron sus ofertas iniciales y sus aranceles base. Para la constitución de la Zona de libre Comercio, se acordó un cronograma con cuatro plazos de desgravación: inmediata, 5 años, 10 años y más de 10 años.

Además de ello es importante resaltar la existencia de un compromiso hemisférico de eliminar los subsidios a las exportaciones; desarrollar disciplinas para todas las otras prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluyendo aquellas que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas; y lograr avances sustantivos en las negociaciones de acceso.

El MERCOSUR y la Unión Europea suscribieron un Acuerdo marco para negociar una Zona de Libre Comercio. En las reuniones anteriores del Comité de Negociaciones Birregionales (CNB), se realizó una "fotografía" de las relaciones comerciales entre los bloques. La etapa siguiente de acuerdo al programa de trabajo originario consistía en la identificación de temas y productos de mayor interés de la negociación. Asimismo se establecieron los principios de la negociación (no exclusión de sectores, conformidad con las normas OMC) y por otra parte que las negociaciones deberían ser globales y producir resultados equilibrados. Se procedió al intercambio de información sobre comercio y sobre obstáculos propios del mismo y se dio comienzo a la discusión de objetivos específicos y al modo de abordar los obstáculos no tarifarios.

Hubo un intercambio de ofertas entre ambos bloques y a diferencia de otras negociaciones, se prevé la posibilidad de exclusión de productos a la desgravación arancelaria. En términos monetarios, se estaría sensibilizando o excluyendo a más del 60% del comercio recíproco. Vista esa realidad, no positiva, ambos bloques están trabajando en la posibilidad de mejorar sus ofertas.

En ambos casos, el MERCOSUR sostiene que la oferta de eliminación arancelaria para sus productos agrícolas está condicionada a la eliminación de los subsidios a la exportación y al disciplinamiento de todas las prácticas que distorsionan el comercio, incluso aquellas con efecto equivalente a los subsidios a la exportación, así como a la no aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias injustificadas y barreras no arancelarias que restrinjan el comercio.

Con Sudáfrica se suscribió un Acuerdo marco para negociar un Área de Libre Comercio. Hasta el momento se realizaron tres reuniones de la Comisión Negociadora MERCOSUR-Sudáfrica en las cuales quedó reflejado un compromiso de presentar un documento de trabajo sobre lo que se entendía por listado de sectores o productos de interés para ambas partes y fijar la metodología de la negociación para el establecimiento de una zona de libre comercio y un intercambio a modo exploratorio sobre los diversos aspectos que inciden en el comercio bilateral (disciplinas).

3.3. Implicancias para el sector agroalimentario

Entre 1996-2001, las exportaciones totales agroalimentarias con destino a la región de ALADI se ubican en promedio en 3.600 millones de dólares, cifra que representa casi el 30% de las exportaciones al mundo.

Si se comparan los años 1990 y 1996, las exportaciones de productos agroalimentarios argentinos a la región ALADI -excluido MERCOSUR- crecieron un 123%, en valores absolutos aumentaron de 635,6 a 1.419 millones de US\$. En el año 2001 las ventas externas a la región se situaron en el orden de los 1.153 millones de US\$ (-19%).

Si bien las exportaciones agroalimentarias aumentaron en valores absolutos, cabe destacar que las mismas en el año 1990 representaban el 60% del valor total de las exportaciones a ALADI (excepto MERCOSUR), y en el 2001 dicha participación disminuyó al 25%.

En la década del 90, no se detectó un sustancial cambio en la composición de las exportaciones agroalimentarias, ya que a principios de la década el 60% de las mismas correspondía a MOA y el 40% restante a productos primarios, en el 2001 el 65% de las ventas externas agroalimentarias correspondieron a MOA.

Hasta principios de los 90, sólo el 27% de las ventas externas se canalizaron a través de los mecanismos preferenciales instituidos por el TM80; con la suscripción de los acuerdos de nueva generación (constitución de Zonas de Libre Comercio, renegociación del Patrimonio Histórico) ese guarismo aumentó al 75%. De esto último se desprende la importancia creciente adquirida por los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), y ACE's negociados en la década del 90.

En la década del 90, a excepción de Ecuador, la balanza comercial agroalimentaria argentina ha sido superavitaria. En el año 2001, la balanza comercial resultó positiva (871,5 millones de US\$).

En lo relativo a la cobertura, es importante señalar que el porcentaje de ítem beneficiados por la preferencia comporta una significación distinta en los Acuerdos de tipo selectivo y en aquellos de todo el universo arancelario.

En los Acuerdos de tipo selectivo, característicos de los primeros años de vigencia del TM80, los bienes son incluidos en función del interés específico del país solicitante y de la aceptación del otorgante de abrir su mercado a la competencia.

En los Acuerdos suscritos más recientemente, cuyos programas de desgravación cubren el universo arancelario, la exclusión de bienes específicos refleja una decisión expresa de una de las partes vinculada a la sensibilidad de la producción doméstica y a la competencia externa. Por otra parte, los bienes que integran los cronogramas de desgravación no sugieren, necesariamente, la existencia de expectativas concretas de comercio, sino la decisión genérica de abrir los mercados a la competencia. Estas diferencias conducen a que el porcentaje de ítem de la Nomenclatura que integran los programas de liberación de ambos tipos de Acuerdos tenga distintos significados según el grado de protección.

En la década del 80, la cobertura de los acuerdos negociados por Argentina, a excepción de Chile, Perú y Venezuela, no superaba el 15% del valor total de las exportaciones argentinas agroalimentarias.

Con la concreción de los Acuerdos de nueva generación, la cobertura abarca a más del 70% de las exportaciones argentinas con destino a la región de ALADI. En el caso de México, la cobertura del AAP n° 6 es baja (12%).

En el ámbito del ACE n° 35, el 80% del valor de las exportaciones agroalimentarias argentinas con destino al país trasandino gozan de una preferencia mayor al 60% (15% de ese valor ya cuenta con el 100% de preferencia arancelaria).

Muy diferente es la realidad con Bolivia (ACE n° 36), ya que cerca del 12% del valor de las exportaciones argentinas con destino al país mediterráneo tienen negociada una preferencia superior al 60% (de ese último el 4% ya cuenta con el 100% de preferencia arancelaria).

Las listas negociadas en el marco del ACE n° 48 contemplan al 75% de nuestras exportaciones agroalimentarias con destino al bloque (Colombia 80%, Ecuador 74%, Perú 66%, Venezuela 65%) y el 95% de las importaciones agroalimentarias desde la CAN (Colombia 97%, Ecuador 99%, Perú 84%, Venezuela 54%). Ello marca una diferencia a favor de los países andinos.

Por último con México, sólo el 6% del valor de las ventas agroalimentarias argentinas posee preferencias arancelarias superiores al 60%. Cabe destacar pese a la preferencia negociada, en algunos casos no han podido ingresar al mercado mexicano por la existencia de restricciones no arancelarias, tales como la no concesión de la licencia de importación por parte del gobierno mexicano.

En el marco del AAP n° 45, Cuba otorgó preferencias a 27 ítem arancelarios, de los cuales 15 corresponden al ámbito agroindustrial. Este acuerdo genera un acceso preferencial para el 5% del valor de exportaciones agroalimentarias argentinas con destino al mercado cubano¹⁷ y para el 19% de las ventas agroalimentarias cubanas a nuestro país (ver en Anexo Cuadro n° 2).

¹⁷ Los datos corresponden al período 1997/99.

4. AGENDA DE RELACIONAMIENTO EXTERNO

El área Relaciónamiento Externo del MERCOSUR tiene como objetivo propiciar el máximo de apertura de los mercados demandantes potenciales o efectivos de nuestras exportaciones.

El máximo de apertura se concreta en tratar de lograr el más amplio acceso a los mercados regionales en términos de universo de productos comprendidos en el Programa de Liberación Comercial, de desgravación arancelaria y de eliminación de obstáculos al comercio.

En el corto plazo, las negociaciones se vinculan con trabas en el mercado chileno y boliviano (aceites, trigo, harina, azúcar, lácteos, alimentos en general), y la posibilidad de profundizar los ACE's negociados con ambos países.

Con México se está trabajando en la profundización del ACE n° 6 en el que podrían concretarse algunas mejoras más inmediatas en sectores seleccionados. Por otra parte se está considerando la posibilidad de incorporar nuevas disciplinas al Acuerdo (Propiedad intelectual) y la de profundizar el texto normativo de otras disciplinas (Prácticas desleales, Salvaguardias, Régimen de Origen, entre otros).

Respecto a la Comunidad Andina, se podrían reiniciar las renegociaciones entre ambos bloques que por el momento se encuentran suspendidas. Cabe informar que los países del MERCOSUR tienen vigentes acuerdos bilaterales con la CAN, los que deben ser renegociados en conjunto, con el objeto de evitar perforaciones al AEC y desnaturalizaciones en otros instrumentos de la Unión Aduanera.

También actual, aunque con proyección de mediano plazo, se aprecia la importancia de la negociación ALCA y con la UE; la primera se encuentra en la etapa de presentación de ofertas iniciales, y la segunda en la posibilidad de mejorar las ofertas presentadas en Octubre de 2001.

5. CONSIDERACIONES FINALES

De mantenerse la tendencia actual de las negociaciones y a medida que se vayan renegociando los acuerdos existentes selectivos y la suscripción de acuerdos de nueva generación, la combinación más frecuente en el futuro, dentro del sistema de preferencias, va a ser: aranceles bajos, preferencias altas y consecuentemente gravámenes residuales bajos.

No puede desconocerse que una de las características de la economía mundial es la creciente apertura comercial y la tendencia a la conformación de áreas de libre comercio, pero al mismo tiempo juntamente a las rebajas arancelarias ha aparecido una red de restricciones no arancelarias en forma creciente y acelerada.

Por ello, es necesario tener presente que los aranceles fueron instrumentos de importancia en épocas pasadas. En la actualidad ha tomado más relevancia la utilización de ciertas disciplinas como barreras no arancelarias al comercio. Ello implica que una negociación de cronogramas de desgravación arancelaria resulta insuficiente para la total libre circulación de bienes en el espacio ampliado.

En el ámbito de la ALADI se detecta que una de las asignaturas pendientes es la armonización y perfeccionamiento del marco normativo del comercio, en aquellos aspectos que son claramente de interés regional y que están vinculados en forma directa con el proceso de liberalización comercial, como ser la

eliminación de las restricciones no arancelarias, las normas de origen y las cláusulas de salvaguardia, entre otras.

No obstante en el caso de las relaciones entre el MERCOSUR y la CAN y entre MERCOSUR y México, las negociaciones en curso pueden, en el corto o mediano plazo, disminuir en forma importante la disparidad de formatos negociados entre los países miembros de la ALADI y así completar el diseño de un sistema que llegaría a un cercano libre comercio intrarregional.

Por último, las constituciones de los espacios comerciales generados en la región adquieren mayor capacidad y jerarquía para enfrentar con eficiencia la negociación de una zona de libre comercio hemisférica (ALCA), que constituye un paso previo para la concreción de espacio para la libre circulación de bienes en el hemisferio.

CUADRO 1

MATRIZ BILATERAL DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR LOS PAISES MIEMBROS DE LA ALADI

	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	CHILE	ECUADOR	MEXICO	PARAGUAY	PERU	URUGUAY	VENEZUELA
ARGENTINA		Zona de Libre Comercio en 2007 (ACE/30)	Union Aduanera en 1995 (Mercosur/ACE/16)	Acuerdo selectivo ACE/48	Zona de Libre Comercio en 2006 (ACE/35)	Acuerdo selectivo ACE/48	Acuerdo selectivo (ACE/16). Voluntad de negociar ACE	Union Aduanera en 1995 (Mercosur/ACE/18)	Acuerdo selectivo ACE/48	Union Aduanera en 1995 (Mercosur/ACE/18)	Acuerdo selectivo ACE/48
BOLIVIA			Zona de Libre comercio en 2007 (ACE/30)	Union Aduanera en 1995 (Comunidad Andina)	Acuerdo selectivo (ACE/22)	Union Aduanera en 1995 CAN	Zona de Libre Comercio en 2009 (ACE/31)	Zona de Libre Comercio en 2007 (ACE/36)	Acuerdo selectivo ZLC en 2005 (CAN)	Zona de Libre Comercio en 2007 (ACE/36)	Union Aduanera en 1995 (CAN)
BRASIL				Acuerdo selectivo (ACE/36). Voluntad de negociar ZLC	Zona de Libre Comercio en 2008 (ACE/35)	Acuerdo selectivo (ACE/36). Voluntad de negociar ZLC	Acuerdo selectivo (APR/19). Voluntad de negociar ACE	Union Aduanera en 1995 (Mercosur/ACE/18)	Acuerdo selectivo (ACE/36). Voluntad de negociar ZLC	Union Aduanera en 1995 (Mercosur/ACE/18)	Acuerdo selectivo (ACE/36). Voluntad de negociar ZLC
COLOMBIA					Zona de Libre Comercio en 1998 (ACE/24)	Union Aduanera en 1995 CAN	Zona de Libre Comercio en 2007 (ACE/33)(G-3)	Acuerdo selectivo (APR/19). Voluntad de negociar ZLC	Acuerdo selectivo ZLC en 2005 (CAN)	Acuerdo selectivo (APR/23). Voluntad de negociar ZLC	Union Aduanera en 1995 (CAN)
CUBA	Acuerdo Selectivo ACE/45	Acuerdo Selectivo ACE/47	Acuerdo Selectivo ACE/43	Acuerdo Selectivo ACE/49	Acuerdo Selectivo ACE/42	Acuerdo Selectivo ACE/48	Acuerdo Selectivo ACE/51	Acuerdo Selectivo ACE/52	Acuerdo Selectivo ACE 49	Acuerdo Selectivo ACE/44	Acuerdo Selectivo ACE/40
CHILE						Zona de Libre Comercio en 2000 (ACE/32)	Zona de Libre Comercio en 1998 (ACE/41)	Zona de Libre Comercio en 2008 (ACE/35)	Zona de Libre Comercio en 2004 (ACE/38)	Zona de Libre Comercio en 2008 (ACE/35)	Zona de Libre Comercio en 1999 (ACE/23)
ECUADOR							Acuerdo selectivo (APR/29) Voluntad de negociar ACE	Acuerdo selectivo (ACE/30). Voluntad de negociar ZLC	Acuerdo selectivo ZLC en 2005 (CAN)	Acuerdo selectivo (ACE/28). Voluntad de negociar ZLC	Union Aduanera en 1995 (CAN)
MEXICO								Acuerdo selectivo (APR/36). Voluntad de negociar ACE	Acuerdo selectivo (ACE/16). Voluntad de negociar ACE	Acuerdo selectivo (ACE/5.15). Voluntad de negociar ACE	Zona de Libre Comercio en 2007 (ACE/33)(G-3)
PARAGUAY									Acuerdo selectivo (APR/20). Voluntad de negociar ZLC	Union Aduanera en 1995 (Mercosur/ACE/18)	Acuerdo selectivo (APR/21). Voluntad de negociar ZLC
PERU										Acuerdo selectivo (APR/33). Voluntad de negociar ZLC	Acuerdo selectivo ZLC en 2005
URUGUAY											Acuerdo selectivo (APR/25). Voluntad de negociar ZLC
VENEZUELA											

ZLC Zona de Libre Comercio. ACE Acuerdo de Complementación Económica. APR Acuerdo de Renegociación " Patrimonio Histórico.

CUADRO N° 2
ACUERDOS NEGOCIADOS POR ARGENTINA
PREFERENCIAS OTORGADAS A PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS
En cantidad de items, millones de US\$

Acuerdo vigente	Pais otorgante	Acuerdo	0	1-20%	21-40%	41-60%	61-80%	81-99%	100%	Comercio Negociado	Valor total agroalim.	Particip.
ZLC	Bolivia	AAP n° 19	0	0	0	44	1	0	17	62		
		Exportaciones	126.4	0	0	2.3	0	0	2.4	4.7	131.1	4%
		ACE n° 36	252	14	385	0	130	3	70	854		
		Exportaciones	27.8	29.8	9.3	0.0	5.3	0.2	2.3	74.6	74.6	100%
	Chile	AAP n° 16		71	41	34	3	0	106	255		
		Exportaciones	304.5	42.47	76.08	0.58	2.70	0.00	52.57	174.4	478.9	36%
		ACE n° 35	4	5	84	2	61	1135	192	1483		
		Exportaciones	1.9	7.41	62.44	0.21	119.57	145.69	57.33	394.6	394,6	100%
ACE	Colombia	AAP n° 11		0	3	33	20	0	13	69		
		Exportaciones	126.7	0.00	0.00	0.73	0.02	0.00	0.00	0.75	127.5	1%
		ACE n° 48		117	76	113	13	0	19	338		
		Exportaciones	13.5	48.30	1.51	2.25	0.40	0.00	1.47	53.93	67.4	80%
	Ecuador	AAP n° 21		1	0	127	4	14	66	212		
		Exportaciones	37.0	0.0	0.0	2.8	0.0	0.0	1.9	4.6	41.6	11%
		ACE n° 48		117	64	118	17		4	320		
		Exportaciones	10.2	24.0	1.8	2.3	0.5	0.0	0.3	28.8	39.0	74%
	Peru	AAP n° 9		31	19	27	10	2	1	90		
		Exportaciones	111.1	9.8	0.0	23.3	30.5	8.2	0.0	71.8	182.9	39%
		ACE n° 48		74	85	105	18	0	4	286		
		Exportaciones	78.1	55.9	55.4	1.2	38.6	0.0	0.1	151.2	229.3	66%
	Venezuela	AAP n° 20		5	29	8	5	1	0	48		
		Exportaciones	164.7	0.0	0.5	64.6	30.4	0.0	0.0	95.6	260.2	37%
		ACE n° 48		93	58	90	13	2	3	259		
		Exportaciones	19.9	6.7	14.7	1.8	12.4	0.1	0.5	36.2	56.1	65%
Mexico	AAP n° 6		4	3	262	237	0	114	620			
	Exportaciones	103.6	1.0	0.0	5.0	4.0	0.0	4.0	13.9	117.5	12%	
Cuba	ACE n° 45							15				
	Exportaciones	54.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.7	2.7	56.9	5%	

Fuente: Elaboración propia

UNIÓN EUROPEA - MERCOSUR

Lic. Jorge Iturriza

1. ANTECEDENTES

1.1. El socio comercial

La UE es el principal bloque comercial del mundo, principal productor y consumidor de alimentos y, por lo tanto, actor central en la definición de las tendencias de los mercados alimenticios globales. A la vez, es el principal proveedor y cliente del MERCOSUR.

En 1957 se firma el Tratado de Roma, por el que se constituye la Comunidad Económica Europea, estableciéndose una Unión Aduanera que vendría a perfeccionarse en julio de 1968. El éxito alcanzado en esta etapa animó a los seis países fundadores a avanzar hacia una unión económica y monetaria, aunque este último aspecto fue pospuesto hasta concretarse en 2002. En 1973 la Comunidad se amplió a nueve socios, en los años 80 llega a 12 y en 1995 se produce una nueva ampliación a 15, la que permanece hasta 2003 en que comienza el proceso de incorporación de los 10 socios de la Europa Oriental.

En 1991 -en Maastrich- se aprobó la Unión Europea, completándose en 1998 el objetivo de la unión monetaria con la integración al Euro, el que comienza a regir desde 2003.

1.2. Impacto de la apertura del mercado

Se han realizado diversos estudios y análisis demostrativos de que la liberalización del comercio, tanto a escala mundial como en entendimientos bilaterales, arrojaría los mayores beneficios para nuestro país en el caso de tener como contraparte a la UE.

La Fundación Getulio Vargas realizó en 1997 un estudio sobre la conveniencia relativa de un acuerdo de abatimiento total de aranceles con la UE y en el ALCA, y concluyó que tanto para la Argentina como para Brasil resultaba mucho más conveniente un acuerdo de ese tipo con la UE que con el ALCA; mientras que para el resto de América Latina, especialmente México, los efectos benéficos eran superiores en la otra alternativa, por la especial influencia de EE.UU.

En un modelo de simulación para la Argentina que realizaran conjuntamente la SAGPyA y el Instituto Internacional para la Investigación de la Política Alimentaria (IFPRI), también se muestra que los efectos de una liberalización total del comercio sería más beneficiosa en términos generales (por aumento del PBI) y en términos particulares de aumento de la producción agropecuaria y agroindustrial, en el caso de la UE.

El IIERAL (Fundación Mediterránea) realizó un estudio de impacto ante una liberalización generalizada y ante desmantelamientos bilaterales, llegando a conclusiones similares. Más aún, el modelo aplicado destaca que entre la liberalización global y la bilateral con la UE no se registran diferencias de impacto significativas.

Los estudios son terminantes en sus conclusiones, pero también lo son en el sentido de destacar que se trata de un caso clásico de complementariedad de las economías y de que si subsistieran los subsidios y apoyos a la producción agropecuaria -tal como existen en la actualidad-, la ecuación de conveniencia debería revisarse, con posibilidades de desaconsejar la vinculación con la UE.

Esto es así debido a la importancia de la UE como destino de nuestras exportaciones de origen agropecuario, a la especial gravitación de la UE en la producción y el comercio de bienes de ese origen y al desarrollo y sostenimiento riguroso de la Política Agrícola Común (PAC), con cuyos instrumentos ha venido sosteniendo los principales objetivos sectoriales: mantenimiento de una alta renta agrícola y vigencia del modelo agrícola europeo, instrumentos que -por proteccionistas- resultan incompatibles con una apertura genuina y efectiva al comercio externo.

1.3. Tamaño de las economías

El MERCOSUR se propone como un interlocutor de significación frente a la UE, ante la cual la Argentina, sin sus socios del bloque, debería haber planteado otro tipo de relacionamiento estratégico, más parecido al chileno en términos de apertura en servicios y otras disciplinas y selección de pocos productos en los que asentar el mejoramiento de acceso al mercado europeo.

Sin embargo, el MERCOSUR se propone como tal, por el tamaño de la economía conjunta y por el perfil de su comercio exterior -diversificado- con cierta gravitación de productos procesados y con una acentuada ventaja en la contraestación de los productos agropecuarios de clima templado.

El MERCOSUR constituye un espacio con algo más de 215 millones de habitantes, con un PBI conjunto superior a 920 mil millones de dólares y un comercio exterior agregado (exportaciones e importaciones) próximo a 180 mil millones de dólares anuales.

Con casi 400 mill. de habitantes y un PBI del orden de 7,5 bill. de dólares, la UE de los quince genera la quinta parte del comercio mundial, de la cual el 60% es intracomunitario.

En 2000 el MERCOSUR exportó a la UE por US\$ 20.000 mill., el 24% del total de sus ventas externas. Frente a esta principal participación contrasta la estructura de esas exportaciones: mientras que el 40% de las exportaciones mundiales del MERCOSUR estaban constituidas por bienes de origen agropecuario, el 60% de las dirigidas a la UE eran de ese origen.

Para un total de importaciones del MERCOSUR de US\$ 84.000 mill., la UE provee el 24%. En ellas se aprecia una estructuración simétrica: el MERCOSUR opera como comprador de bienes procesados, configurando un cuadro clásico de relación entre países con desigual grado de desarrollo. En efecto, en el mismo año las importaciones del MERCOSUR originarias de la UE se componen en un 94% por manufacturas de origen industrial, mientras que ese porcentaje llega al 79% cuando se lo refiere al total de importaciones del MERCOSUR.

Si las corrientes comerciales se analizan desagregadas por grandes sectores, destaca en las exportaciones la importancia del agropecuario, maderas y subproductos, minerales y bienes de capital; y en las importaciones bienes de capital e informática, químicos y petroquímicos y automotores.

La UE ha dado inicio al proceso formal de su nueva ampliación, al aprobar la incorporación de los 10 nuevos miembros de Europa Oriental. Se trata de economías -como en el caso de las últimas ampliaciones-

nes- de distinto grado de desarrollo respecto al resto de los miembros, con características estructurales diferentes, entre las que destacan un sector agroalimentario menos desarrollado, apoyado en tecnologías comparativamente extensivas y con un perfil productivo competidor respecto a nuestra oferta exportable primaria.

1.4. El marco de las negociaciones internacionales

La negociación que el MERCOSUR y la UE se encuentran desarrollando en el transcurso de 2003 se inscribe en un contexto más amplio en el que se están intentando definir las condiciones del mercado agrícola mundial para los próximos 10 años. Básicamente dichas condiciones incluyen acceso a mercado, subsidios a las exportaciones, ayudas internas y preocupaciones no comerciales.

La nueva Ronda de negociaciones de la OMC, que deberá concluir al iniciarse 2005 tiene como temas centrales los citados e incorpora un conjunto amplio de temas de acuerdo al mandato de Doha. En ese evento (noviembre de 2001) se puso de manifiesto que las posiciones más fuertemente irreductibles en torno al proteccionismo en el ámbito de los agroalimentos, eran las presentadas por la Unión Europea.

De allí que, en el ámbito de la negociación birregional MERCOSUR-UE, deban realizarse permanentes referencias a la marcha de las negociaciones multilaterales, utilizándose ese ritmo como pauta mínima de concesiones a otorgarse, aunque frecuentemente también como pauta máxima en función del interés por limitar una concesión particular.

También cabe destacar la incidencia de otras negociaciones, especialmente la desarrollada en las Américas, por cuanto una posible asincronía respecto a la conformación de una zona de libre comercio continental, podría significar una pérdida de potencial comercio importante para la UE.

En un sentido inverso, la ampliación de la UE ya comentada, que incorpora a los diez países de la Europa Oriental, modificará la evaluación sobre las concesiones otorgadas en la negociación birregional, particularmente en el ámbito agropecuario, donde los nuevos socios tienen una estructura distinta a la UE de los 15.

2. LA NEGOCIACION COMERCIAL

2.1. Objetivos de las partes

En la negociación con el MERCOSUR la UE procura objetivos de diversa índole, entre los que cabe destacar una apertura más amplia del mercado de servicios y consolidar y mejorar la de algunos sectores de bienes, en ambos casos con particular referencia al mercado brasileño; fortalecer su posición negociadora en el ámbito multilateral, mediando la aceptación del MERCOSUR de algunos criterios proteccionistas, de apoyos a los sectores productivos y de los principios de la multifuncionalidad de la agricultura. Adicionalmente, intenta alcanzar reconocimiento a su estrategia de comercialización basada en la utilización de denominaciones de origen

Para el MERCOSUR los objetivos centrales se vinculan con obtener un mejoramiento efectivo en el acceso al mercado europeo y, de modo simétrico a la UE, un efecto de demostración sobre las negociaciones multilaterales acerca de la factibilidad de disciplinar las políticas distorsivas, en el camino de igualar

las condiciones del mercado internacional de productos de origen agropecuario a las imperantes para los productos industriales. De allí que la no exclusión de productos, el abatimiento de las barreras arancelarias y la neutralización -para el comercio del MERCOSUR- de las políticas de protección y de apoyo que afectan precios o niveles de producción, constituyan aspectos centrales de su propuesta. También constituye un objetivo para el MERCOSUR el continuar siendo un polo de atracción de inversiones, lo que conduce al interés por acordar en las disciplinas que enmarcan el funcionamiento de los mercados, particularmente las relativas a la referencia sistemática a la normativa multilateral, a competencia y a disponer de un sistema de solución de diferencias transparente y efectivo.

2.2. Instrumentos para alcanzarlos

El instrumento principal que dispone la UE para lograr sus objetivos es el potencial de mercado que está ofreciendo para este posible acuerdo. El MERCOSUR y cada uno de sus Estados Partes valorizan ese mercado como el de mayor gravitación comercial, con altos y crecientes ingresos y con esperables necesidades de abastecimiento en productos en que disfrutan de ventajas comparativas.

En otro orden la UE también dispone de una gravitación política que le permite disponer de apoyos y alianzas, en el plano multilateral, convergentes hacia el logro de sus objetivos.

Por último cuenta con una estructura institucional de experiencia y altamente capacitada, que encara esta negociación con un apoyo sustantivo, con medios suficientes para enfrentar los obstáculos que interponga el MERCOSUR y que actúa como interlocutor único.

Por su parte, el MERCOSUR dispone de un mercado que, aún siendo considerablemente menor al de la UE, es un importante proveedor de materias primas de calidad y bajos precios, potencialmente puede incrementar su dimensión y está siendo atraído para su integración a la zona de libre comercio que lidera otro gigante económico.

De modo simétrico, el MERCOSUR juega también sus alianzas y posiciones en los foros multilaterales en que se definen los mercados internacionales del próximo decenio, y los instrumentos que logre plasmar en esta negociación birregional tendrán proyección en las definiciones del ámbito mundial.

3. LA NEGOCIACION UE – MCS

3.1. El Acuerdo de 1995

El 15 de diciembre de 1995 se firmó el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (AMI), con el objetivo de preparar una Asociación Interregional que permita aumentar y diversificar el comercio y la progresiva liberalización del intercambio mutuo como etapa preparatoria para la negociación de un Acuerdo de Asociación Interregional.

El Acuerdo abarca también cooperación económica y comercial destinada a fomentar el desarrollo tecnológico y científico y a fortalecer la competitividad internacional, y paralelamente se instituyó un diálogo político destinado a concertar cuestiones birregionales y multilaterales.

Si bien el documento liminar no hacía referencia a la formación de una Zona de Libre Comercio, el MERCOSUR lo entendió así desde un principio, aunque la UE hizo permanentes referencias a que el en-

tendimiento se realizaba teniendo en cuenta los términos del Art. XXIV del Gatt. De allí que la Comisión expresara reiteradamente que la totalidad de los bienes están en negociación, aunque la liberación arancelaria que resulte finalmente se referirá a lo sustancial del comercio, dejando abierta la posibilidad de exclusión de productos.

Cuando en 2000 el Consejo de Cooperación lanzó la nueva etapa de las negociaciones reiteró los criterios expuestos, puntualizando que la Asociación Interregional política y económica, debería tener en cuenta “la sensibilidad de ciertos productos y servicios, de conformidad con las normas de la OMC”, acotando los grados de libertad en relación con la posibilidad de avanzar mucho más allá de la negociación multilateral referenciada.

3.2. Estructura institucional

El AMI estableció el Consejo de Cooperación, de rango ministerial, como el órgano máximo del Acuerdo y en el plano ejecutivo de la negociación una Comisión Mixta de Cooperación, de la que dependía la Subcomisión Comercial con cuya conducción se desarrollaron las primeras etapas de trabajo.

Tales etapas comenzaron por un diagnóstico (fotografía y evaluación), a cuya finalización debía suceder un proceso de acercamiento de posiciones y posterior elaboración de propuestas, convergencia que no se verificó, entrando la negociación en una etapa de estancamiento.

En 2000 el Consejo de Cooperación decide cambios en el funcionamiento de los trabajos, lanzando la etapa de negociación, para la que reafirma los objetivos y establece una nueva estructura de conducción, cuyo responsable general es el Comité de Negociaciones Birregionales (CNB), a la vez responsable directo de la negociación comercial y del cual depende un Subcomité de Cooperación, abocado a los temas de esa área.

Se acordó que el CNB podría establecer Grupos Técnicos (GT), para el tratamiento de temas específicos. En ocasión del último CNB se reunieron: aranceles, compras gubernamentales, procedimientos aduaneros, reglamentos técnicos y reglas de origen, servicios y propiedad intelectual, defensa de la competencia y solución de controversias y facilitación de negocios.

En una instancia propia, por cuanto se desarrollan simultáneamente en un marco bilateral y birregional, se están realizando trabajos iniciales de negociación en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y en Vinos.

3.3. Etapas cumplidas

Las etapas originarias de la negociación -diagnóstico, fotografía y evaluación-, tuvieron el indudable mérito de transparentar diversos aspectos de la relación comercial y el estado de las disciplinas que le dan marco, de modo que, si bien se produjo un estancamiento en la negociación inicial, este hecho fue producto de diferencias profundas en las perspectivas y expectativas con que se la encaró.

El lanzamiento de las negociaciones de 2000 generó una expectativa que recién vino a satisfacerse el año siguiente, cuando las Partes entregaron sus Ofertas Arancelarias, primero la UE (julio) y luego el MERCOSUR (octubre).

El MERCOSUR y la UE consideraron que la oferta entregada por la otra Parte era insuficiente. Sin embargo, es convicción de la UE haber cumplido con el criterio originario de “oferta compatible con la OMC”, por cuanto estaría incluido lo sustancial del comercio. Claramente, el MERCOSUR no ha satisfecho dicha condición; sin embargo, el MERCOSUR ha sostenido desde el comienzo de la negociación que la totalidad de los bienes del universo arancelario deberá estar en los cronogramas de desgravación al momento de firmarse el acuerdo.

Simultáneamente con la presentación de su oferta arancelaria las Partes plantearon condiciones de validez de sus ofertas:

- a) para la UE: equilibrio general de compromisos, acceso efectivo al mercado del MERCOSUR, tomar como base de desgravación el AEC MERCOSUR de 1997, congelamiento del cuadro arancelario al momento de iniciarse la negociación, alcanzar negociaciones bilaterales en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y en Vinos, que posteriormente se articularán en el Acuerdo Birregional y acceso al recurso pesquero del MERCOSUR; y
- b) para el MERCOSUR: trato especial y diferenciado; no exclusión de bienes en el universo desgravado; alcance a todo tipo de gravamen de la preferencia arancelaria; neutralización de los efectos distorsivos de los instrumentos de la PAC en el mercado birregional y celebración de acuerdos de equivalencia sobre MSyF.

En mayo de 2002 se reunieron los Jefes de Estado en Madrid y dieron un renovado impulso al trabajo birregional, particularmente a la implementación pronta de las medidas identificadas en el ámbito de Facilitación de Negocios.

3.4. Las ofertas

La oferta presentada por la UE cubre el 90,8 % del comercio histórico, para un total de US\$ 18.823 mill. de importaciones originarias del MERCOSUR anuales entre 1998 y 2000. El MERCOSUR considera un parámetro insuficiente el comercio manifiesto, por cuanto en esa cifra hay comercio reprimido por tener vedado el acceso y además debe considerarse el comercio que se expresa limitadamente debido a restricciones de distinta índole. La oferta europea presenta como una de las principales restricciones -en lo arancelario- la relacionada con derechos específicos o mixtos cuya desgravación la UE no ha ofrecido.

La UE excluyó de su presentación 795 posiciones arancelarias que implican US\$ 1.714 mill., entre las cuales hay 780 con derechos específicos, con exportaciones del MERCOSUR por US\$ 1.336 mill., parte de las cuales ingresan mediante contingentes arancelarios. Para un grupo de éstas que se pudieron estimar equivalentes de aranceles *ad valorem*, se llegó a un promedio de 36%, con un máximo de 463%. El resto de las posiciones, para las cuales no se ha podido contar con una estimación del equivalente *ad valorem* incluye carnes de la especie porcina, productos lácteos, productos de la molinería, azúcar y glucosa, frutos preparados y conservados.

En algunos casos, se ingresa mediante contingentes arancelarios que registran cierto volumen de comercio actual limitado a la cuota, como con las carnes vacunas, donde sólo se registra comercio para los cortes Hilton dentro del contingente y resulta inviable exportar fuera del mismo.

Si bien las exportaciones MERCOSUR de estos productos fueron de sólo US\$ 1.336 mill., por tratarse de productos agropecuarios o sus manufacturas con alta protección arancelaria por parte de la UE que el

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE NEGOCIADORES AGRÍCOLAS

MERCOSUR produce en forma eficiente, se estima que el comercio potencial excluido dentro de este grupo es mucho mayor.

Para los ítem sujetos a cargas arancelarias industriales y agrícolas (mixtos), la UE prevé que la liberalización alcanzará únicamente al elemento industrial. En la práctica, esto implica la reducción de la parte *ad valorem* del arancel y el mantenimiento de la tarifa específica y de los derechos adicionales por harina y por azúcar.

Para productos no comprendidos en la propuesta de reducción de aranceles de la UE y sujetos a tarifas específicas o mixtas (tales como cereales, arroz, aceite de oliva, lácteos, carne, huevos y aves, tabaco, azúcar, frutas y vegetales procesados), la Unión Europea no ha propuesto un plazo ni una modalidad de desgravación y sugiere negociar las condiciones para su liberalización limitadas por contingentes arancelarios. Se trata de productos de gran interés para las exportaciones del MERCOSUR.

Por su parte, la oferta del MERCOSUR cubre el 32,6% de las importaciones del MERCOSUR originarias de la UE, con la particularidad de que ha anunciado su intención de alcanzar una desgravación del 100% del comercio y de que cuenta sólo con aranceles *ad valorem* como única protección tarifaria.

OFERTA ARANCELARIA DEL MERCOSUR A LA UE

Importaciones desde la UE - Promedio 98-00 mill de US\$

CATEGORIA DE DESGRAVACION

SECTOR	A		B		C		D		E		TOT
AGROPECUARIO Y PESCA	43	0,2%	17	0,1%	116	0,5%	5	0,0%	11	0,0%	193
INDUSTRIA ALIMENTARIA	0	0,0%	1	0,0%	37	0,2%	41	0,2%	13	0,1%	91
MINERALES Y COMBUSTIBLES	176	0,8%	0	0,0%	7	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	182
QUIMICO-FARMAC-PLASTICO	195	0,8%	997	4,3%	150	0,7%	552	2,4%	55	0,2%	1.949
PAPEL/EDITORIAL	57	0,2%	0	0,0%	1	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	58
PIEDRA/CEMENTO/CERAMICA/VIDRIO	0	0,0%	7	0,0%	26	0,1%	29	0,1%	12	0,1%	73
METALES Y MANUFACTURAS	5	0,0%	0	0,0%	3	0,0%	65	0,3%	6	0,0%	79
MAQUINAS/ MAT ELECTRICO	536	2,3%	80	0,3%	190	0,8%	2.534	11,0%	37	0,2%	3.376
TRACTORES/AERONAVES/BARCOS	745	3,2%	0	0,0%	0	0,0%	38	0,2%	0	0,0%	783
INSTR Y APARAT OPTICOS FOTOG, MEDICOQUIRURGICOS Y MUEBLES	143	0,6%	8	0,0%	13	0,1%	318	1,4%	50	0,2%	533
TOTAL OFERTA	1.900		1.110		542		3.580		186		7.319
PARTICIP SOBRE IMPO UE	8%		5%		2%		16%		1%		32%

En otros términos, el MERCOSUR ha excluido de su presentación inicial un 68% del comercio, para un total birregional de US\$ 22.935 mill., en el período comentado.

3.5. Estado actual

Al término del VIII CNB (Brasilia, noviembre 2002) las Partes propusieron mejorar las ofertas presentadas. El MERCOSUR lo ha realizado, proponiendo que el 85% de las importaciones originarias de la UE alcancen el 100% de preferencia en un plazo de 10 años y ha incluido la totalidad del universo arancelario en su propuesta negociadora. La UE no ha modificado su oferta, al considerar que es "OMC compatible".

Los disensos sobre los métodos y modalidades para la negociación de acceso a mercado se mantienen en distintos planos: por una parte los aspectos metodológicos de elaboración de la oferta (universo, carácter de los aranceles comprendidos) y, por otra, los relativos a la neutralización de los efectos distorsivos de las políticas europeas en el comercio birregional.

Las negociaciones de los temas con enfoque bilateral (MSyF y vinos) requieren que se alcance un marco normativo común y entendimientos de detalle bilaterales. El MERCOSUR ha avanzado en el tema MSyF y estará en condiciones de proponer a la UE el citado marco. En cambio, en materia de vinos es difícil que se alcance consenso intra-MERCOSUR, por cuanto los intereses sectoriales son disímiles con relación a este tema.

ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS

Lic. Gustavo Idígoras
Ing. Adriana Gómez

1. INTRODUCCIÓN

Durante la I Cumbre de las Américas, celebrada en diciembre de 1994 en Miami, los Presidentes de los 34 países democráticos de América acordaron iniciar la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el objetivo de conformar una zona de libre comercio que abarque todo la región.

Misión

El fin orientador del ALCA es el logro de mayor bienestar y progreso para todos los ciudadanos, como parte de una visión integral del futuro político, económico y social del Continente a través de maximizar la apertura de los mercados en el Hemisferio.

Principios

Se han acordado una serie de principios rectores de las negociaciones. Entre ellos, se incluyen los siguientes:

- las decisiones se adoptarán por consenso;
- las negociaciones estarán regidas por el principio de transparencia;
- el ALCA será congruente con las reglas y disciplinas de la OMC y se elaborará sobre la base de estas disciplinas cuando ello sea posible y pertinente;
- el ALCA constituirá un compromiso único (single-undertaking);
- el ALCA puede coexistir con otros acuerdos bilaterales y subregionales y los países pueden negociar o aceptar las obligaciones derivadas del ALCA en forma individual, o como miembros de grupos de integración subregionales; y
- se prestará particular atención a las necesidades de las economías más pequeñas.

Estructura y organización

El ALCA está dirigido por los Ministros de Comercio Exterior de los 34 países. En cada reunión de ministros se desarrolla un foro empresarial con los fines de promover la participación de los sectores empresarios y productivos. La estructura del ALCA ha sido diseñada por sus miembros, sustentando una amplia representación geográfica.

La rotación de la Presidencia de las Negociaciones sucede cada 18 meses. Como Presidentes del proceso del ALCA fueron designados, sucesivamente, los siguientes países: Canadá, Argentina, Ecuador y Brasil y los Estados Unidos en forma conjunta.

MINISTROS		
COMITÉ DE NEGOCIACIONES COMERCIALES - CNC		
Subcomité de Presupuesto y Administración		Secretaría del ALCA
Grupo Acceso a Mercados	Grupo Inversión	Grupo Derechos de Propiedad Intelectual
Grupo Compras del Sector Público	Grupo Solución de Controversias	Grupo Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios
Grupo Servicios	Grupo Agricultura	Grupo Política de Competencia
Comité de Representantes del Gobierno en la Participación de la Sociedad Civil	Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico	Comité Técnico de Asuntos Institucionales
Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas		Expertos sobre Medidas de Facilitación de Negocios referentes a Asuntos Aduaneros

Los Ministros responsables del Área de Comercio de cada país tienen a su cargo la supervisión final de las negociaciones. Los Viceministros integran un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), tienen un papel decisorio en la administración de las negociaciones del ALCA. El Comité se reúne, como mínimo, dos veces al año en diferentes países.

Los Grupos de Negociación del ALCA poseen mandatos específicos de los Ministros y del CNC para el tratamiento de diferentes temas especiales y se reúnen regularmente a lo largo del año.

A los Grupos de Negociación se suman tres Comités, en el marco de las negociaciones:

El Comité de Representantes del Gobierno en la Participación de la Sociedad Civil observa la transparencia del proceso de negociación, facilita la participación del sector empresarial y de los trabajadores, protección del medio ambiente, académicos y otros grupos.

El Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico se encarga de estudiar las estrategias para ampliar los beneficios del mercado de comercio electrónico en el hemisferio y el manejo de este tema en el marco de las negociaciones.

Existe un Grupo de expertos ad hoc, creado en la reunión de Toronto, que tiene el fin de informar al CNC sobre la implementación de medidas de facilitación de negocios relacionadas con asuntos aduaneros.

El Comité Técnico de Asuntos Institucionales trabaja sobre la propuesta preliminar para la estructura general del Acuerdo del ALCA y facilita los temas institucionales administrativos.

El Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas sigue la evolución de las negociaciones evaluando los intereses y necesidades de las economías más pequeñas y formula recomendaciones al CNC.

El ALCA cuenta con el apoyo técnico, analítico y financiero de un Comité Tripartito, integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE NEGOCIADORES AGRÍCOLAS

Hasta el momento se han desarrollado tres Cumbres de Presidentes de las Américas (Miami, 1994; Santiago, 1998; y Québec, 2001), seis reuniones ministeriales, seis foros empresariales y múltiples sesiones de los equipos técnicos y de trabajo, como parte de las fases preparatoria y de inicio de negociaciones.

Países participantes

Todos los estados miembros activos de la OEA (34) participan en las negociaciones del ALCA. Ellos son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

2. EVOLUCION DEL PROCESO ALCA

PERIODO PREVIO A LAS NEGOCIACIONES	
Diciembre 1994: Primera Cumbre de las Américas (Miami)	Lanzamiento del proceso ALCA
Enero 1995: Comité Especial de Comercio de la OEA	Establece el plan y el cronograma inicial de trabajo
Junio 1995: Reunión Ministerial de Denver	Se establecen 7 Grupos de Trabajo; se encomienda al Comité Tripartito - BID-OEA-CEPAL- brindar apoyo técnico
Marzo 1996: Reunión Ministerial de Cartagena	Se establecen 4 Grupos de Trabajo adicionales
Mayo 1997: Reunión Ministerial de Belo Horizonte	Se instruye a los Grupos de Trabajo a completar sus trabajos para la próxima Ministerial; se establece un Grupo de Trabajo
Marzo 1998: Reunión Ministerial de San José	Se recomienda el lanzamiento de las negociaciones; se alcanzan Acuerdos sobre estructura, calendario, conducción, y localización de las negociaciones. Se establecen 9 Grupos de Negociación, 2 Comités, 1 Grupo Consultivo
Abril 1998: II Cumbre de las Américas (Santiago)	Los Jefes de Estado lanzan las negociaciones
PERIODO DE NEGOCIACION	
Junio 1998: Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales de Buenos Aires	Los viceministros establecen un programa de trabajo comprehensivo para cada Grupo y Comité
Setiembre 1998:	Se establece la Secretaría Administrativa del ALCA en Miami
Setiembre 1998:	Inician las reuniones de los Grupos de Negociación y Comités
Noviembre 1999: Reunión Ministerial de Toronto	Revisión de los esquemas anotados de los Capítulos del Acuerdo del ALCA; se aprueban medidas de facilitación de negocios; se instruye a los Grupos de Negociación la preparación de un texto con corchetes de los Capítulos.

Enero 2000	Comienza la implementación de las medidas de facilitación de negocios. Mandato de realizar un progreso concreto para el año 2000
Marzo 2001	Traslado de la Secretaría Administrativa a la Ciudad de Panamá
Abril 2001: Reunión Ministerial de Buenos Aires	<p>Revisión de los Capítulos, se dictan nuevas instrucciones.</p> <p>Comunicación con la sociedad civil, incluyendo programas con apoyo solicitado al Comité Tripartito.</p> <p>Establecimiento de un Comité Técnico de Asuntos Institucionales, con el objetivo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - impartir recomendaciones sobre temas de estructura general futura del Acuerdo ALCA - estructura institucional para la operación del Acuerdo <p>Apoyo técnico, analítico y financiero del Comité Tripartito, el BID y el programa de cooperación técnica regional del FOMIN.</p>
Abril 2001: III Cumbre de las Américas (Quebec)	Se hace público el Borrador del Acuerdo del ALCA
Marzo-Octubre de 2002: Métodos y modalidades para la negociación de acceso a mercados	<p>Iniciación de la negociación de acceso a mercados el 15 de mayo de 2002.</p> <p>La presentación de las ofertas en bienes agrícolas y no agrícolas, servicios, inversiones y compras del sector público se efectuará de conformidad con el siguiente calendario:</p> <p>Presentación de ofertas: entre el 15 de diciembre de 2002 y el 15 de febrero de 2003.</p> <p>Presentación de solicitudes de mejoramiento de las ofertas: entre el 16 de febrero de 2003 y el 15 de junio de 2003.</p> <p>Inicio del proceso para la presentación de ofertas revisadas: 15 de julio de 2003.</p> <p>Cuatro canastas de eliminación arancelaria: inmediata, hasta 5 años, hasta 10 años y más de 10 años. No excepciones. Eliminación gradual y lineal.</p>
Noviembre 2002: Ministerial de Quito.	<p>Presidencia Conjunta de Brasil y los Estados Unidos.</p> <p>Presentación de aranceles base entre el 15 de agosto y 15 de octubre del 2002.</p> <p>Presentación de ofertas de acceso a mercados</p> <p>Se reafirmó la continuación de las negociaciones y los plazos para finalizar las negociaciones y la entrada en vigencia. Reafirmaron el componente de finalizar la negociación de la OMC en enero del 2005.</p>
Marzo 2003	Traslado de la Secretaría Administrativa a México
2003	Negociaciones de acceso a mercados y avances en los textos
Enero 1, 2005	Conclusión de las negociaciones
DICIEMBRE 2005: ENTRADA EN VIGOR DEL ACUERDO DEL ALCA	

3. MÉTODOS Y MODALIDADES DE NEGOCIACIÓN

- Las negociaciones en bienes y servicios deberán ser congruentes con el Art. XXIV del GATT de 1994 y con el Art. V del GATS.
- Las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías deberán ser tomadas en cuenta en el desarrollo de las propuestas, las ofertas y durante el proceso de negociación.
- -Habrá liberalización progresiva de bienes agrícolas y no agrícolas, servicios, inversiones y compras del sector público.
- Las ofertas estarán condicionadas al resultado general de las negociaciones.
- El acceso por un país a las ofertas de los demás países, sólo podrá ser efectivo una vez que haya presentado su respectiva oferta.
- Se proporcionará asistencia técnica, a los países que lo requieran, en la preparación de sus ofertas de compras del sector público. Estos países deberán presentar esas ofertas a más tardar el 15 de julio de 2003
- -El arancel base será el arancel NMF aplicado a la fecha de la notificación. Tal notificación se hará entre el 15 de agosto y 15 de octubre del 2002.
- -Las agrupaciones subregionales que tengan un arancel externo común, notificarán este arancel para los fines del arancel base, aunque alguno de los países miembros esté utilizando excepciones temporales al AEC. Se mantiene la posibilidad de ajustarlo hasta el 15 de abril de 2003, cuando será notificado para los efectos del arancel base.
- -Para los grupos de países que estén desarrollando un arancel externo común se considerará como arancel base el vigente al 1° de enero de 2004, que será igual al notificado hasta el 15 de abril de 2003. Este último incluiría los ajustes al arancel base notificado inicialmente.

Aceleración de la eliminación arancelaria

Las Partes realizarán consultas a solicitud de cualesquiera de ellas para examinar la posibilidad de acelerar la eliminación de los aranceles para los productos agrícolas originarios definidos en las listas nacionales. Todas las Partes tendrán la oportunidad de participar en dichas consultas. El acuerdo de una Parte para acelerar la eliminación de aranceles reemplazará cualquier reducción arancelaria o categoría de escalonamiento establecida en la lista de esa Parte cuando se apruebe de conformidad con sus procedimientos legales aplicables y aplicará a las importaciones originarias de cualquier Parte.

Arancel base MERCOSUR

El 15 de octubre de 2002 se presentó un arancel base para la negociación de acceso a mercados de bienes en el marco del ALCA. La presentación de MERCOSUR fue realizada a título provisorio y existe la posibilidad de que el MERCOSUR realice ajustes al arancel informado hasta el 15 de abril de 2003.

El arancel base presentado está basado en el AEC (Arancel Externo Común), pero no es igual, y tampoco es igual a los aranceles aplicados vigentes en cada uno de los Estados Parte del MERCOSUR.

Para preparar este arancel base se partió del criterio de colocar los niveles de arancel más altos entre los vigentes y los aplicados, y entre éstos y el AEC, sin superar el arancel máximo consolidado en la OMC. Por ejemplo, para bienes de capital se colocó el 14%, aunque uno o más países apliquen un arancel inferior o cero. Se ha planteado el tema de la revisión del AEC en el marco del Grupo de Alto Nivel sobre AEC.

Es difícil que en un lapso de 3 meses se pueda acordar y concluir una revisión completa del AEC. En caso de que existiera la voluntad e impulso político, los países podrían llegar a acordar modificaciones al AEC actualmente existente y ponerlas en vigencia antes del 15/04/03 para informar al ALCA un nuevo arancel base.

Sin embargo, la existencia de listas de excepciones nacionales (hasta el 31/12/03), y de regímenes especiales de importación (hasta el 31/12/05) lleva a plantear que es probable que el arancel base que se notificó el 15/10/02 se mantenga y se ratifique en su mayor parte el 15/04/03.

4. PROPUESTAS EN MATERIA DE SUBSIDIOS A LAS EXPORTACIONES, OTRAS PRÁCTICAS DE EFECTO EQUIVALENTE Y MEDIDAS DE APOYO INTERNO

Identificación

Algunas delegaciones consideran que se debe identificar como subsidios a la exportación de productos agropecuarios lo siguiente:

- las enumeradas en el Artículo 9.1 del Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio;
- las subvenciones supeditadas *de jure o de facto* a los resultados de exportación, contenidas en el Artículo 1 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio, con inclusión de las citadas a título de ejemplo en el Anexo I del mencionado Acuerdo, programas de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación, y seguros de exportación y programas de ayuda alimentaria internacional; y
- otras medidas y prácticas que proporcionen subsidios supeditados a la actuación exportadora.

Eliminación de los Subsidios a la Exportación

A la fecha de entrada en vigor del ALCA, los subsidios a la exportación serán eliminados.

Condicionabilidad: las Partes acuerdan condicionar el inicio y cumplimiento del Programa de Liberalización Arancelaria al cumplimiento de los compromisos de las Partes sobre eliminación de los subsidios a la exportación y de otras medidas y prácticas que distorsionan el comercio y la producción de productos agropecuarios.

Disposiciones para evitar la reintroducción de dichos subsidios a la exportación: algunas delegaciones consideran que los subsidios a la exportación podrían ser reintroducidos de acuerdo a otras disposiciones de este Acuerdo.

Las Partes deberán acordar las disposiciones para evitar la elusión de los compromisos sobre eliminación de subsidios a la exportación que se establezcan.

Tratamiento especial con base a las diferencias en el nivel de desarrollo y tamaño de las economías

Las pequeñas economías eliminarán los subsidios a la exportación en un plazo de diez años a partir de la entrada en vigor del ALCA, en conformidad con sus derechos y obligaciones en la OMC y sus posteriores modificaciones.

Eliminación Multilateral de Subsidios a la Exportación de productos agrícolas

Los países convienen en continuar trabajando en las negociaciones sobre Agricultura de la OMC para lograr la eliminación de los subsidios a la exportación de productos agrícolas sobre una base multilateral lo más pronto posible.

Tratamiento de Importaciones que se Benefician de Subsidios a la Exportación provenientes de no Partes

El Grupo ha discutido las siguientes opciones:

- a) Trabajar conjuntamente en las negociaciones sobre Agricultura de la OMC para prohibir el uso de subsidios a las exportaciones sobre productos agrícolas que se exportan de países no miembros del ALCA a las Partes del ALCA hasta lograr la eliminación multilateral de subsidios a las exportaciones sobre productos agrícolas.
- b) Las Partes establecerán mecanismos para implementar medidas específicas que neutralicen el efecto de las importaciones subsidiadas provenientes de no-Partes, entre otras:
 - i) la aplicación de derechos compensatorios conforme a la parte V del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, o derechos antidumping previstos en el Artículo 14 del Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del GATT 1994; y/o
 - ii) la aplicación de otras medidas que puedan ser acordadas en el ALCA.
- c) Un mecanismo de consulta entre las Partes afectadas del ALCA, diseñado con miras a minimizar cualquier efecto adverso de importaciones subsidiadas desde Países no miembros del ALCA.
- d) Mecanismos para impedir el envío hacia el Hemisferio de exportaciones subsidiadas de no Partes.

Tratamiento de Subsidios a la Exportación de Partes hacia Mercados de Países no Partes

El GNAG abordó el tratamiento de los subsidios a la exportación de productos agropecuarios de Partes hacia mercados de países no Partes y se plantearon las siguientes opciones:

- a) Creación de un mecanismo consultivo entre las Partes destinado a evitar los efectos adversos de los subsidios a la exportación de productos agropecuarios que utilizan las Partes, en las exportaciones no subsidiadas de otras Partes en los mercados de países no Partes.

- b) Disciplinas para estos temas solamente deberían ser negociadas dentro de las negociaciones sobre Agricultura de la OMC.

Disciplinas en materia de créditos a la exportación, garantías de crédito a la exportación y programas de seguros a la exportación

Algunas delegaciones consideran que deberán establecerse disciplinas para los siguientes aspectos:

- fuente de los fondos utilizados en la operación, plazos de reembolso;
- fecha inicial del crédito, reembolso del principal, pago de intereses, pagos al contado;
- coparticipación de los riesgos, tipos de interés mínimos;
- período de validez para los créditos a la exportación, prima mínima, notificaciones.

Algunas delegaciones proponen que se negociará disciplinas con respecto al total de contribuciones financieras que las Partes puedan hacer con respecto a créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación, y seguros de créditos a la exportación.

Otras delegaciones consideran que créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación, y seguros de créditos a la exportación deberían ser discutido en la OMC.

Disciplinas para la concesión de la ayuda alimentaria en el ALCA

Para el establecimiento de disciplinas que eviten los efectos distorsivos de esta práctica cuando constituyen un subsidio a la exportación, tendrán que tener en cuenta los siguientes aspectos:

- procedimientos para el establecimiento de Necesidad Comercial Habitual (NCH);
- procedimientos de notificación y consulta;
- prohibiciones, penalidades;
- transacciones de ayuda alimentaria; y
- situación de emergencia y desastres naturales.

Otras delegaciones consideran que el tema de ayuda alimentaria debería ser discutido en la OMC.

6. PROCESO DE NOTIFICACIÓN Y CONTRANOTIFICACIÓN DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS Y DE RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS.

MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

Proceso de notificación

El GNAG ha acordado basar este proceso en el procedimiento de notificación por el comité MSF de la OMC. El mecanismo del ALCA define particularmente que:

- a) los países del ALCA enviarán a la Secretaría Administrativa del ALCA una copia de sus notificaciones sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, en conformidad con el Acuerdo sobre la Apli-

cación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, después de que estas notificaciones hayan sido traducidas y distribuidas por la Secretaría de la OMC.

- b) la Secretaría Administrativa del ALCA colocará las notificaciones recibidas en el sitio electrónico del ALCA; y
- c) el Comité Tripartito mantendrá un registro de todas las notificaciones.

Proceso de contranotificación

- a) El país A contranotificará una MSF del país B y enviará una copia a la Secretaría Administrativa del ALCA para su colocación en el sitio electrónico del ALCA.
- b) El país B responderá al País A por escrito dentro de los próximos 90 días, y dentro de 30 días para productos perecederos. El País B enviará a la Secretaría Administrativa del ALCA una copia para colocarla en el sitio electrónico del ALCA. En esta respuesta, el País B indicará si la medida:
 - i) está en conformidad con una norma, directriz o recomendación internacional; o
 - ii) se basa en normas, directrices o recomendaciones internacionales, debiendo ofrecer la justificación científica y otras informaciones que la sustenten; o
 - iii) trae como resultado un mayor nivel de protección, debiendo ofrecer la justificación científica de la medida, incluyendo una descripción de los riesgos que la medida pretende evitar y cuando proceda, la evaluación del riesgo; o
 - iv) en ausencia de una directriz, norma o recomendación internacional, se deberá dar la justificación científica de la medida, incluyendo una descripción de los riesgos que la medida pretende evitar y cuando proceda, la evaluación del riesgo.
- c) Podría plantearse la necesidad de que se realizaran deliberaciones técnicas bilaterales. Las mismas se llevarán a cabo dentro de un plazo de 30 días contados a partir de la solicitud.
- d) Ambos países podrían pedir el asesoramiento técnico de expertos mutuamente aceptados.
- e) Ambos países informarán al Presidente del GNAG del ALCA sobre el progreso realizado, enviando una copia a la Secretaría para su colocación en el sitio electrónico del ALCA.
- f) Nada de lo dispuesto en este proceso impedirá que cualquiera de los países inicie lo dispuesto en la OMC.

Entidad administradora del proceso de notificación y contranotificación

En caso de que las circunstancias exijan que una entidad administre este proceso antes de 2005, el GNAG reexaminará las opciones disponibles y presentará, en esa oportunidad, una recomendación al CNC.

MEDIDAS NO ARANCELARIAS

Proceso de contranotificación

- a) El país A contranotificará una medida no arancelaria del país B y enviará una copia a la Secretaría Administrativa del ALCA para su colocación en el sitio electrónico del ALCA.
- b) El país B responderá al País A por escrito dentro de los próximos 30 días. El País B enviará a la Secretaría Administrativa del ALCA una copia para colocarla en el sitio electrónico del ALCA. En esta respuesta, el País B incluirá:
 - i) la legislación completa por la cual se establece la medida;
 - ii) la justificación de la necesidad de la medida; y
 - iii) la justificación de la compatibilidad de la medida con las normas y disciplinas multilaterales de comercio.
- c) Podría plantearse la necesidad de que se realizaran consultas bilaterales. Las mismas se llevarán a cabo dentro de un plazo de 30 días contados a partir de la solicitud.
- d) Ambos países informarán al Presidente del GNAG del ALCA sobre el progreso realizado, enviando una copia a la Secretaría para su colocación en el sitio electrónico del ALCA.

5. REUNIÓN MINISTERIAL DE QUITO

Instrucciones a los grupos de negociación

- Los Grupos de Negociación sobre Acceso, Agricultura, Inversiones, Servicios y Compras Gubernamentales deberán continuar sus discusiones sobre métodos y modalidades con el objeto de facilitar la presentación de ofertas revisadas.
- Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados: mantiene todas las instrucciones de la Declaración Ministerial de Buenos Aires y se le solicita desarrollar sus tareas de manera de asegurar un avance en todos los temas.
- Grupo de Negociación sobre Agricultura: mantiene todas las instrucciones de la Declaración de Buenos Aires y se le solicita desarrollar sus tareas de manera de asegurar un avance en todos los temas. También se lo instruye a continuar el proceso de notificación y contranotificación de medidas sanitarias y fitosanitarias, así como a avanzar en la formulación de un texto en el ALCA para facilitar la plena implementación del Acuerdo MSF de la OMC.
- Se afirma el compromiso hemisférico de:
 - -eliminar los subsidios a las exportaciones;
 - -desarrollar disciplinas para todas las otras prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluyendo aquellas que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas; y
 - -lograr avances sustantivos en las negociaciones de acceso.

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE NEGOCIADORES AGRÍCOLAS

- Se acordó la búsqueda de resultados significativos en las negociaciones tanto en el ALCA como en la OMC, como así también se reconoció la dependencia de las negociaciones de acceso a mercados con los otros temas de la agenda agrícola.
- Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios: se instruyó al grupo específico a intensificar sus esfuerzos para alcanzar un entendimiento común, a fin de mejorar reglas y procedimientos.

Temas destacados

- Prácticas laborales y medio ambientales
- Avance continuo, equilibrado y sustancial en todos los ámbitos sujetos a negociación
- Principio NMF Regional
- Agricultura
- Programa de Cooperación Hemisférica

6. EXPORTACIONES AGRÍCOLAS DE ARGENTINA Y MERCOSUR AL ALCA

AÑO 1999	
	Valor miles de US\$
Brasil	6.091.720
Argentina	5.167.880
Uruguay	888.967
Paraguay	427.417
MERCOSUR	12.575.984

Comprende los productos enumerados en el Anexo I del Acuerdo sobre la Agricultura-OMC



BIOTECNOLOGÍA

Ing. Agr. Alejandra SARQUIS

1. INTRODUCCIÓN

La irrupción de la biotecnología en el gran cultivo ha generado un extraordinario optimismo con respecto a la capacidad del mundo para alimentar a futuras poblaciones.

Al mismo tiempo, los cultivos producidos mediante la biotecnología moderna están originando importantes controversias debido a las exigencias de los consumidores con respecto a la seguridad alimentaria y el impacto sobre el medio ambiente, que en algunos casos se traducen en políticas que ponen en peligro los flujos del comercio mundial.

De hecho y de cara al próximo milenio estamos asistiendo a una de las situaciones más comprometidas que afronta el comercio mundial con respecto a la comercialización de este tipo de cultivos.

2. DEFINICIONES

A nivel básico la biotecnología se puede definir como una técnica que utiliza células vivas, cultivo de tejidos o moléculas derivadas de un organismo como las enzimas para obtener o modificar un producto, mejorar una planta o animal o desarrollar un microorganismo para utilizarlo con un propósito específico.

Muchas definiciones de biotecnología han sido discutidas a lo largo de estos años.

"Biotecnología significa la aplicación de principios científicos y de ingeniería para el proceso de materiales a través de agentes biológicos para obtener bienes y servicios. Estos principios cubren una amplia variedad de disciplinas pero se basa principalmente en microbiología, bioquímica, genética e ingeniería genética". OECD 1982,.

"Biotecnología significa la aplicación de la ciencia y de la ingeniería con el uso directo o indirecto de organismos vivos o partes o productos de organismos vivos en su forma natural o modificada". Canadian Environmental Protection Act, 1985.

BIOTECNOLOGÍA MODERNA: Por "biotecnología moderna" se entiende la aplicación de: a) técnicas in vitro de ácido nucleico, incluidos el ácido desoxirribonucleico (ADN) recombinante y la inyección directa de ácido nucleico en células u orgánulos; o b) la fusión de células más allá de la familia taxonómica, que superan las barreras fisiológicas naturales de la reproducción o de la recombinación y que no son técnicas utilizadas en la reproducción y selección tradicional.

BIOTECNOLOGÍA AGRÍCOLA: Herramienta que puede mejorar la calidad, seguridad y sanidad de los productos agrícolas; aumentar los rendimientos; permitir una agricultura con un uso más racional de agroquímicos; así como ayudar a paliar la creciente demanda de alimentos

3. SISTEMA DE APROBACIÓN EN LA ARGENTINA

En 1991, fue creada una instancia de consulta y apoyo técnico para asesorar al Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación en la formulación e implementación de la regulación para la introducción y liberación al ambiente de materiales animales y vegetales obtenidos mediante Ingeniería Genética: la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA). La CONABIA está constituida por representantes de los sectores público y privado involucrados en la Biotecnología Agropecuaria; se trata de un grupo interdisciplinario e interinstitucional.

La normativa argentina está basada en las características y riesgos identificados del producto biotecnológico, no en el proceso mediante el cual fue originado. En otras palabras, está dirigido a los productos transgénicos en función del uso propuesto, contemplando sólo aquellos aspectos en los procedimientos empleados para su obtención que pudieran significar un riesgo para el ambiente, la producción agropecuaria o la salud pública. Las normas definen las condiciones que deben reunirse para permitir la liberación al medio del material transgénico, las cuales son tenidas en cuenta por la CONABIA al evaluar cada solicitud presentada.

Por otra parte, las reglamentaciones se encuentran integradas en el sistema regulatorio general para el sector agropecuario: normativas existentes en la Argentina en materia de protección vegetal de semillas y creaciones fitogenéticas, y de sanidad animal.

La evaluación de las solicitudes y el posterior monitoreo de las pruebas son responsabilidad de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Las autorizaciones se dan bajo reserva de la aplicación de un cierto número de medidas de precaución. La bioseguridad de las liberaciones está determinada por: las características del organismo, las características agroecológicas del sitio de la liberación y el empleo de condiciones experimentales adecuadas, incluyendo la idoneidad del responsable de la liberación al medio.

El monitoreo posterior de los ensayos -tarea a cargo del Instituto Nacional de Semillas y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria- pretende evaluar, en el sitio, el real cumplimiento de lo presentado en las solicitudes y también estar preparado para aplicar medidas que eviten efectos adversos sobre el ambiente fuera del ensayo (tales como diseminación de malezas). También se efectúan controles de los lotes, posteriores al momento de cosecha; ello pretende limitar la posible transferencia de la información genética contenida en el organismo genéticamente modificado a otros organismos.

Una vez concedida una autorización para liberación al medio, podrá solicitarse un permiso de "flexibilización". La concesión de una autorización de flexibilización significa que en futuras liberaciones al medio sólo se deberá presentar información referida a: superficie sembrada, fecha de siembra, localización de liberación y fecha de cosecha, y la CONABIA únicamente recomendará la realización de inspecciones de la cosecha y la disposición final del material.

Para obtener el permiso de comercialización correspondiente, los materiales deben además cumplir con los requisitos que fueran competencia del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, en cuanto a evaluación para su uso alimentario, humano y animal; y contar con el dictamen técnico de la Dirección Nacional de Mercados Agroalimentarios de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, con relación a la conveniencia de la comercialización del organismo genéticamente modificado, de manera tal de evitar potenciales impactos negativos en las exportaciones argentinas. Una vez otorgado el permiso de comercialización, los materiales vegetales deben cumplir con los requisitos establecidos por el Instituto Nacional de Semillas para la inscripción en el Registro Nacional de Cultivares y en el Régimen de Fiscalización.

Etapas del procedimiento de autorización de eventos GM para comercialización

- Evaluación de los riesgos para los agroecosistemas, derivados del cultivo masivo en escala comercial del material transgénico en consideración (flexibilización) CONABIA
- Evaluación del material transgénico como alimento (SENASA).
- Dictamen sobre la conveniencia de la comercialización del material transgénico por su impacto en los mercados (DNMA-SAGPyA)

4. DESARROLLO DE LA BIOTECNOLOGÍA EN LA ARGENTINA

En la Argentina, los productores han sabido captar los amplios beneficios que implica la adopción de este tipo de cultivos, entre los que se encuentran la disminución en los costos de producción y aumentos en los rendimientos. Como ejemplo de ello, puede citarse que el área sembrada con soja transgénica en la actual campaña 2001/02 se sitúa por encima del 95% de la cobertura total de este cultivo en nuestro país.

Es importante destacar que la Argentina se ubica a la vanguardia en la utilización de variedades genéticamente modificadas para el gran cultivo. Por cierto, nuestro país es el segundo productor mundial de cultivos transgénicos, manteniendo EE.UU. la primera posición en dicho rubro.

La adopción de esta tecnología sumada a la utilización de manejos conservacionistas de los cultivos (siembra directa) están permitiendo al productor agropecuario argentino una disminución de sus costos de producción junto con un una mejor utilización de la tierra.

Hasta el momento, en la Argentina se han aprobado eventos de soja, maíz y algodón con diferentes características de resistencia a herbicidas e insecticidas.

ARGENTINA: ÁREA SEMBRADA DE CULTIVOS TRANSGÉNICOS

Producto	Área sembrada total (ha)	Área Sembrada OGM (ha) ¹	%
SOJA			
1996/97	6.670.000	50.000	0.8
1997/98	7.176.000	1.400.000	19.5
1998/99	8.400.000	6.100.000	73.0
1999/00	8.740.000	7.400.000	85.0
2000/01	10.540.000	9.500.000	90.0
2001/02	11.610.000	10.925.000	94.0
MAÍZ			
1998/99*	3.268.000	30.000	0.9
1999/00**	3.630.000	200.000	6.0
2000/01***	3.333.000	585.000	17.5
2001/02	3.048.000	609.600	20.0

ARGENTINA: ÁREA SEMBRADA DE CULTIVOS TRANSGÉNICOS

Producto	Área sembrada total (ha)	Área sembrada OGM (ha) ¹	%
ALGODÓN			
1998/99	751.000	5.000	0.7
1999/00	345.000	8.000	2.4
2000/01	410.290	25.000	6.0
2001/02	173.000	10.000	5.7

(1) estimado - (*) incluye: 7.000 ha maíz glufosinato (T25)-y 23.000 ha maíz Bt

(**) incluye: 5.000 ha maíz glufosinato (T25) – 195.000 ha Bt176 - Mon 810

(***) incluye: 580.000 ha maíz resistente a Lepidópteros (Bt)- 5.000 ha de maíz resistente a glufosinato de amonio (LL)

Fuente: DNMA - SAGPyA

5. EL COMERCIO DE OGMs: SUS IMPLICANCIAS EN EL MERCADO

La biotecnología moderna aplicada a la agricultura es una importante herramienta que permite mejorar la calidad, seguridad y sanidad de los productos agrícolas; aumentar los rendimientos; permitir una agricultura con un uso más racional de agroquímicos; así como ayudar a paliar la creciente demanda de alimentos

Sin embargo, los cultivos producidos mediante la biotecnología moderna están originando importantes controversias debido a las exigencias de los consumidores con respecto a la seguridad alimentaria y el impacto sobre el medio ambiente, que en algunos casos se traducen en políticas que ponen en peligro los flujos del comercio mundial.

5.1. ¿Qué factores influyen en la comercialización de OGMs?

Entre los principales factores que influyen en la comercialización de OGMs se encuentran: a) la demanda de los consumidores, b) la puesta en el mercado de productos con características especiales, c) la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena y d) las disposiciones del CODEX sobre etiquetado.

Demanda de los Consumidores

Entre las características que intervienen en la demanda de los consumidores podemos destacar: la confianza que éstos tienen en las regulaciones del gobierno, la percepción de los beneficios del producto vs. costos, la evaluación de los posibles riesgos en la salud humana y el medio ambiente, y los prejuicios éticos hacia la ingeniería genética en general.

La preocupación de los consumidores ha generado en varios países la demanda de etiquetado de productos conteniendo o producidos con productos transgénicos a pesar que se hayan realizado los controles necesarios sobre la aptitud del mismo

El etiquetado implicará la necesidad de segregación de los cultivos y de los productos. La segregación impactará en los mercados debido a cambios en los costos relativos asociados a sistemas separados de transporte, almacenaje y procesamiento.

Productos con Características Especiales

Otro de los factores que determinan la segregación es la introducción en el mercado de productos GM con características especiales. Con la llegada de las denominadas “segunda” y “tercera” ola de OGMs se producirá una clara diferenciación de los productos

Como ejemplos se pueden citar: arroz con vitamina A, trigo con mayor aptitud panadera, cultivos resistentes a sequía y salinidad, y cultivos/vacuna, entre otros.

Entrada en vigor del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad

Se estima que ocurrirá en los próximos meses. Podría tener consecuencias para la segregación de commodities GM en el comercio mundial.

Las disposiciones del CODEX sobre etiquetado

Aún se encuentran en negociación. Serán de vital importancia para el futuro comercial de los alimentos derivados de la biotecnología

5.2. Factores económicos

Los niveles de tolerancia (umbrales) para commodities y alimentos no GM son un importante factor para facilitar la segregación y la determinación de sus costos. Los valores del costo de la segregación varían de acuerdo al producto y a los niveles de tolerancia aceptados por cada país.

Los sistemas de identidad preservada son ya ampliamente utilizados para varios productos agrícolas y ganaderos, ya que los mismos permiten la segregación y la clasificación de cultivos para facilitar el comercio y la venta de productos. Cultivos como maíz alto oleico, trigo con alto contenido de proteína o productos especiales como los orgánicos que tienen primas en el precio, se distribuyen por medio de sistemas dependientes de alguna forma de la IP.

Si bien la IP puede usarse para segregar ciertos cultivos GM y no GM, hacer eso para commodities a granel tales como el maíz y la soja, puede requerir cambios sustanciales en los actuales sistemas de comercialización.

Los procedimientos de IP o de segregación aumentarán los costos de los procesadores, de los consumidores así como de los exportadores e importadores que también sufrirán cambios en sus costos de comercialización.

El límite hasta el cual los cultivos GM definirán una prima dependerá de la oferta y la demanda del cultivo y de la voluntad del consumidor de pagar por la calidad no GM del producto.

6. LOS ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS Y SU ETIQUETADO

No existe en la Argentina una normativa específica para etiquetado de productos derivados de OGMs. La actual normativa argentina está basada en las características y riesgos identificados del producto y no en el proceso mediante el cual dicho producto fue originado.

Si un producto derivado de un OGM es sustancialmente equivalente a su contraparte convencional, no existirán diferencias entre ambos.

Cuando una variedad es sustancialmente equivalente a otra existente en el mercado, no deberían plantearse cuestionamientos y el etiquetado no sería necesario. Sin embargo, por diversas razones, existen mercados que requieren la discriminación entre productos transgénicos y no transgénicos.

Si un producto transgénico no es sustancialmente equivalente a uno existente, debería ser apropiadamente etiquetado indicando la propiedad o característica en la cual difiere. Esto incluirá composición, valor nutritivo, etc.

Concepto de Equivalencia Sustancial: fue descrito por la OECD en 1993, Evaluación sobre la seguridad de los alimentos derivados de la biotecnología moderna: "es el requerimiento de que cualquier evaluación debe demostrar que las variedades genéticamente mejoradas son seguras tales como sus contrapartes tradicionales, a través de una consideración de los efectos deseados e indeseados de ambas especies". Esto incluye una amplia gama de información, incluyendo propiedades agronómicas, cambios de fenotipos e información de la composición de nutrientes y tóxicos importantes.

En la actualidad existe un gran número de países que han adoptado sistemas de etiquetado obligatorio. Los niveles de umbral varían de acuerdo a los requerimientos de cada país, así por ejemplo vemos que Japón establece un umbral de 5% para una serie determinada de productos y por otra parte la Unión Europea tiene en la actualidad un umbral de 1% y se encuentra estudiando la posibilidad de bajarlo al 0,9% y extender su aplicación a productos para alimento animal.

7. LOS ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS Y SU RELACIÓN CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES

El uso masivo y la comercialización de OGMs se encuentran amenazados en dos aspectos fundamentales como son la falta de armonización de los sistemas regulatorios de cada país y la falta de aceptación por parte de los consumidores.

De hecho estos dos factores han resultado en las principales barreras para-arancelarias que enfrentan los OGMs en muchos países y regiones, especialmente en la Unión Europea.

Esta situación ha impulsado a buscar en los acuerdos de comercio internacional, particularmente en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), para determinar si las actuales reglas para el comercio podrían ayudar a mejorar las condiciones de ingreso al mercado de estos productos. Desafortunadamente, muchos de estos acuerdos no fueron creados para negociar específicamente sobre las regulaciones de la biotecnología y/o el comercio de productos transgénicos. Consecuentemente, nos enfrentamos con una compleja matriz de acuerdos comerciales internacionales que sólo se refieren a ciertos aspectos

del comercio de OGMs y no abarcan todos los aspectos relacionados con las barreras de acceso a los mercados de estos productos.

Si bien el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS) suscripto en el marco de la OMC no se refiere específicamente a los OGMs, éste provee disposiciones sobre la aplicación de evaluación de riesgo basado en evidencias científicas, incluye el principio de equivalencia y armonización, que podrían facilitar el comercio y prevenir la creación de innecesarias barreras a la importación de productos transgénicos, así como la definición de un principio de precaución basado en certeza científica y acotado en el tiempo.

Por otra parte, el Codex Alimentarius que es la autoridad internacional más destacada sobre salud alimentaria y que ha comenzado a trabajar sobre este tema desde 1989, actualmente se encuentra trabajando en forma muy especial sobre el etiquetado de alimentos derivados de la biotecnología y ha creado grupos específicos para la elaboración de directivas específicas.

El Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, que representa la respuesta multilateralmente acordada a los intereses medio ambientales y otros intereses no comerciales, proporcionará el marco legal necesario para que se desarrolle el comercio internacional de OGMs, aunque todavía no se conoce con claridad su relación con las disciplinas del comercio multilateral establecidas en los acuerdos de Organización Mundial del Comercio (OMC).

Este Protocolo fue firmado, hasta la fecha, por 108 países, pero para su entrada en vigor es necesario que se deposite la 50ª ratificación. Hasta mediados de enero de 2003, 40 países lo han ratificado, por lo que se estima que a más tardar a mediados de 2003 el mismo entrará en funcionamiento.

El objetivo del Protocolo de Cartagena, es contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización segura de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos perjudiciales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos.

Si bien es un Protocolo medio ambiental, se han introducido en él ciertos aspectos comerciales que están dificultando una rápida aceptación por parte de los países, en especial por los exportadores de commodities, ya que la adopción del mismo implicará una serie de cambios, especialmente en logística e infraestructura.

El Protocolo otorga un poder discrecional bastante amplio a los países importadores para tomar decisiones en relación con los bienes que están dispuestos a importar. El marco comercial que establece el Protocolo de Cartagena es, por ende, bastante distinto del que los países en desarrollo han apoyado tradicionalmente en el seno de la OMC.

Por consiguiente, el desafío que deberán enfrentar los productos derivados de OGMs consistirá en conciliar las preocupaciones relativas al acceso a los mercados con aquellas vinculadas a la necesidad de proteger la salud humana y animal, y el medio ambiente de estos productos. De hecho, en la actualidad nos enfrentamos a una amplitud de preocupaciones en relación con el tema de la biotecnología, una cierta falta de claridad en las definiciones del Protocolo de Cartagena y las distintas interpretaciones divergentes que de él existen.

Existen al menos cuatro foros que no son mutuamente excluyentes en el seno de la OMC donde pueden abordarse o ya se han tratado, bien sea directa o indirectamente, temas relacionados con el comercio de productos de biotecnología: los Comités de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y de Barreras Técnicas al Comercio; el Comité sobre Comercio y Medio Ambiente; el Comité de Agricultura (las negociaciones en materia de agricultura se iniciaron en marzo de 2000, de conformidad con el Artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura); y el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados al Comercio.

Asimismo, el tema de los OGMs, tal como se ha descrito anteriormente, también se está debatiendo en otros foros multilaterales distintos a la OMC, tales como la Convención sobre Diversidad Biológica, la Comisión Alimentarius Codex y la FAO.

8. EJEMPLOS DE REGLAMENTACIONES NACIONALES SOBRE OGMs

UNION EUROPEA

- Proceso de aprobación de OGMs en la UE paralizado desde el 98 por un bloque de 6 países liderados por Francia.
- Se están estudiando nuevas normas de trazabilidad y etiquetado más restrictivas (incluir alimento para animales y bajar el umbral).
- Requerirá que se documenten los OGM en base de cada evento de transformación.
Cada punto/persona en la cadena de distribución necesitará mantener documentación de todos los eventos (es decir diferentes OGMs) en cada embarque “de la granja al supermercado” aún si no se les puede detectar.
- La Comisión Europea mantiene que “no tiene alternativas políticas”, pues los países miembros y el Parlamento Europeo demandan tales esquemas para ganar la confianza del consumidor.
- La mayor parte de los países exportadores ha manifestado su preocupación por la normativa europea sobre trazabilidad y etiquetado de OGMs.

CHINA

- China aprobó nuevos reglamentos respecto a los OGM en mayo de 2001.
- Estos nuevos reglamentos incluyen consideraciones de tipo comercial que dificultarán el comercio con ese país.
- Debido a la falta de transparencia y a la imposibilidad de poner en práctica estas reglamentaciones China aplazó en dos oportunidades la puesta en vigor de la misma.
- La mayor parte de los países exportadores ha manifestado su preocupación por la normativa china sobre OGMs.

9. CONCLUSIONES

La biotecnología moderna se ha convertido en una importante herramienta para obtener una producción de alimentos sustentable y diversificada, siendo vista por muchos como la “nueva revolución verde”, que nos hará menos dependientes de una agricultura industrial basada en consumos de energía y agroquímicos.

Sin embargo, la falta de armonización y las dudas de los consumidores sobre su seguridad están apocando la potencialidad del comercio de productos genéticamente modificados en el mundo entero.

Asimismo la falta de armonización tanto en el ámbito nacional como internacional permite la creación de nuevas barreras para-arancelarias que impactan en mayor medida en los países en desarrollo exportadores de commodities.

Por lo tanto, sería conveniente tratar de separar los temas de seguridad y los elementos regulatorios de la controversia popular y política con respecto a cómo se deben tratar estos temas en el comercio, para que países como el nuestro, que poseen un sistema regulatorios de aprobación de OGMs basado en principios científicos para la evaluación del riesgo, puedan ingresar al mercado internacional sin discriminación alguna para estos productos.

PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Lic. Christian Martínez

1. INTRODUCCIÓN

Históricamente la Argentina tuvo en la actividad agropecuaria el pilar que sustentó el crecimiento del resto de su economía, basado principalmente en sus ventajas comparativas, a pesar de las constantes transferencias de recursos del agro hacia otros sectores.

Los cambios políticos, económicos, tecnológicos y barreras impuestas al acceso a mercados en los países desarrollados, la protección de sus mercados internos vía barreras o subsidios y, los nuevos actores del mercado mundial de agroalimentos, sumados a una inadecuada política de respuesta y adaptación a dichos cambios, dejó a la Argentina con una fuerte desventaja en términos de intercambio de productos.

A partir de la década del noventa, con una mejor situación para la adopción de nueva tecnología, el retiro de los derechos a las exportaciones y un adecuado desarrollo de marcos legales, nuestro país retomó, a pesar de la fuerte restricción generada por un cambio muy alto, el camino de las exportaciones, altas tasas productivas y una ampliación de su oferta de productos agroalimentarios. Sin embargo, todavía resta completar esa oferta con mayor cantidad y calidad de productos, y con alto valor agregado y una masiva participación de las pequeñas y medianas empresas en las exportaciones totales.

Pero quizá, antes que ello, sería fundamental que la Argentina, sus dirigentes públicos y privados, acepten definitivamente que la especialización agroalimentaria es el único y mejor punto de partida posible para una posterior y tan ansiada diversificación de la industria argentina. Seguir haciendo lo contrario, como hasta hoy, es poner el burro detrás del carro. Seguir pensando que el desarrollo exportador es una elección, que puede ser revertida de acuerdo al momento, las teorías económicas o las modas, es lisa y llanamente, no entender la realidad.

Hoy en día la Argentina cuenta con los conocimientos y recursos humanos necesarios, una producción de materias primas sumamente diversificada y de grandes volúmenes, es decir un cúmulo de ventajas comparativas que pueden permitir el desarrollo de ventajas competitivas sustentables.

Si desea llegar a una especialización productiva y competitiva, nuestro país no puede encuadrarse solamente como productor/exportador de materias primas. La Argentina debe apostar fuertemente al desarrollo del sector agroalimentario y a ubicarse como referente en la producción mundial de alimentos. Es el camino más corto para lograr una especialización productiva porque, obviamente, la producción de materias primas agroalimentarias son sus ventajas más remarcables. La elección definitiva de este camino de crecimiento terminaría de una vez con esa rémora, representante del viejo prejuicio que afirma que la especialización en agroalimentos limita las posibilidades de desarrollo de otras industrias. Muy por el contrario, las alienta y multiplica. Alcanza con analizar la historia productiva de Australia o Canadá para darse cuenta.

El desarrollo productivo y exportador de la industria alimentaria argentina es el punto de partida, la piedra fundamental, que llevará a un desarrollo industrial múltiple y el definitivo posicionamiento internacional de nuestro país.

2. ¿QUÉ ES PROMOCIONAR EXPORTACIONES?

Existen numerosas definiciones, una de ellas podría ser:

“La promoción de exportaciones son todas aquellas acciones que coordinadas y direccionadas, permiten un mejor posicionamiento de empresas y de bienes o servicios en el mercado internacional, manteniendo una estrecha relación con la producción y los servicios conexos.”

Como duramente hemos aprendido los argentinos, producir no es lo mismo que “comercializar” y mucho menos que “exportar”. Por lo tanto, el vehículo que conduce en forma masiva la producción a los mercados externos es la Promoción Comercial y es a su vez la que nos provee de información sobre qué se demanda en el exterior, en qué cantidades, y es la que debe “alertar” y “seducir” al consumidor extranjero respecto de la existencia de los productos que componen nuestra oferta exportable.

Es una actividad que abarca múltiples responsabilidades y actividades, que requiere siempre mirar a mediano y largo plazo (en ocasiones muy largo), y que no puede prescindir de la asociatividad (público-público, público-privado, privado-ong, público-organismo internacional) y las alianzas estratégicas.

¿Cuáles son sus objetivos?

- Aumentar volúmenes y valores de los productos y servicios exportados.
- Diversificar la oferta de productos y servicios.
- Extender el número de mercados donde coloca sus productos.
- Aumentar el valor agregado de los productos que se exporta, es decir alcanzar un mayor valor por unidad exportada.

3. ESTRATEGIAS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

¿Podemos decretar la “defunción” de la disyuntiva: país exportador o no exportador?

Durante muchos años la Argentina se debatió entre esas opciones. Si es que alguna vez fue una opción. ¿Cuál era su destino?, ¿país eminentemente exportador?, ¿país exportador de saldos?, ¿país exportador de manufacturas de origen industrial?, ¿un mix de éstos?, ¿dónde estaba el punto de equilibrio?

Podemos decir, mientras afrontamos quizás la peor crisis de nuestra historia, que ya no caben dudas sobre el destino exportador de la Argentina. Y esta actividad que deberá convertirse en vital, sin dudas deberá basarse -orgullosa y fundamentalmente- en la comercialización internacional de agroalimentos.

No obstante, para lograrlo, todavía nos falta mucho. Un país que exporta una mínima parte de su PBI no puede considerarse exportador. Tampoco resulta justo ignorar que en la década del 80 las exportaciones representaban aproximadamente el 8% del PBI, llegando a finales de los 90 al 10% y ubicándose tras la devaluación en un porcentaje cercano al 15% en la actualidad. El crecimiento de las exportaciones en la década del 90 fue notable, sobre todo si se tiene en cuenta que la tasa de cambio respecto al dólar y las monedas europeas en general, era mucho más favorable para la importación que la exportación.

Y todo esto, a su vez, sin ningún tipo de cultura exportadora. Esto nos hace pensar que, una vez construida esa cultura que involucrará principalmente a las PyMEs, el potencial de exportaciones es muy alto y la variedad de productos exportados aumentará significativamente, sobre todo en materia de valor agregado al producto.

La tarea y el desafío será entonces, convertir ese potencial en exportaciones constantes y reales, que nos lleven a niveles del 25, 30 y hasta 40% de nuestro PBI y, como sabemos, dentro de estos porcentajes los agroalimentos ocuparán un lugar preponderante.

4. LAS POLÍTICAS

4.1. Nacionales

Algunas de las políticas que pueden usarse a la hora de promover las exportaciones, a nivel nacional, se enumeran a continuación, aunque por ser ellas de conocida significación no se explican detalladamente.

- tipo y nivel de injerencia del Estado;
- coordinación y fomento de objetivos nacionales, regionales y sectoriales de exportación;
- subsidios e incentivos a la producción, a las exportaciones y al crédito;
- trabas y barreras al comercio exterior;
- integración y asociación (MERCOSUR, ALCA, UE, etc.);
- desarrollo de marcos legales positivos;
- concepción y desarrollo de una Imagen o Marca País;
- estudio y administración de las potencialidades exportables (ventajas comparativas y competitivas);
- desarrollo de un sistema de aseguramiento de la calidad creíble;
- promoción de la cultura asociativa;
- puesta en marcha de un modelo y estructura institucional acorde a los objetivos;
- aseguramiento de la continuidad y del apoyo concertado o múltiple;
- aseguramiento de la existencia y calidad de instrumentos de pre y post financiación de las exportaciones;
- provisión de la infraestructura en el exterior;
- apalancamiento para el desarrollo de sectores con alto potencial exportador;
- difundir y educar sobre las metas y objetivos del País;
- estabilidad de las reglas de juego.

4.2. Provinciales

Nuevos derechos constitucionales

A partir de la Reforma Constitucional de 1994, quedan expresados en la nueva letra dos artículos que se transcriben a continuación, y en los cuales se dota a las provincias de derechos antes inexistentes como son: celebración de convenios internacionales y tratados parciales. Estos nuevos atributos le permiten a los

gobiernos provinciales y sus respectivos sectores empresarios llegar de manera directa a sus contrapartes en terceros países, y lograr acuerdos comerciales, técnicos, de cooperación, etc., totalmente a la medida de sus necesidades y sin tener que pasar (salvo no se cumplan las excepciones indicadas en los artículos) por burocracias nacionales o tener que consensuar intereses con otras regiones del país.

Artículo 124. Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico-social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Artículo 125.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios.

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Especificidad de la promoción

A nivel provincial y sectorial, se hace más específico el trabajo de promoción, es decir, se puede lograr un nivel y detalle de conocimientos que a nivel nacional o de organismos internacionales a veces es difícil conseguir. Es por ello que el trabajo que se realiza en busca de acotar y especificar el objetivo buscado en la promoción de un sector o región específica cobra vital importancia.

Coordinación de objetivos a nivel nacional y sectorial

Los gobiernos provinciales, deben cuidar y colaborar para un mejor entendimiento de las partes mencionadas, a fin de eficientizar el trabajo de consenso y puesta en práctica de las políticas y estrategias de promoción de productos.

Respeto del principio de “no superposición”

Una de las grandes falencias o errores en los que ha incurrido la promoción de exportaciones en la Argentina es la innumerable y repetida superposición de tareas y competencias. Cuantificar estas ineficiencias nos permitiría darnos cuenta que seguramente habiendo actuado de otra manera, el valor real de los recursos invertidos en promoción se hubieran convertido en un número mucho mayor de operaciones efectivas, cultura exportadora, capacitación, etc.

Es importantísimo que no se incurra nuevamente en este tipo de equivocaciones, que aunque muchas veces bien intencionadas, no son otra cosa que un inadecuado uso de fondos públicos o internacionales.

Participar del apoyo múltiple

Coordinar con otros organismos públicos y privados los puntos de apalancamiento de la actividad exportadora, dando a cada cual el rol que con mayor eficiencia puede cumplir.

4.3. Sectoriales

Especificidad de la promoción

Sólo los sectores productivos, saben con precisión cuáles son sus necesidades de exportación y su capacidad productiva. Es por ello que la decisión primaria sobre la política de exportaciones específicas para cada sector debe provenir del trabajo consensuado de los mismos. La política resultante debería ser comunicada y discutida con los gobiernos provinciales y nacionales, a fin de encontrar los recursos y alianzas necesarias para lograr la mayor eficiencia en la concreción de los objetivos planteados.

Un caso interesante para analizar es el del sector vitivinícola argentino. Mediante un trabajo conjunto del sector privado con el Instituto Nacional de Vitivinicultura, el INTA, y el Gobierno de Mendoza (entre otros organismos) se logró delinear una estrategia consensuada para el sector vitivinícola, de plazos poco usuales para la Argentina: 2002-2020.

Los Objetivos Estratégicos del Plan Vitivinícola Argentino son:

- a) crear una identidad e imagen para el vino argentino;
- b) construir un proceso colectivo de integración y articulación de la vitivinicultura argentina;
- c) construir un proceso colectivo de innovación tecnológica en todas las fases de la cadena;
- d) conocer las aspiraciones de los consumidores en cada lugar y disponer de información de mercados; y
- e) fortalecer la capacidad de negociación.

Otros ejemplo del consenso sectorial que alcanzaron fue la implementación de una estrategia de posicionamiento de los vinos de la Argentina en el mundo, para lo cual se debe realizar una promoción constante y perdurable en el tiempo, utilizando al Malbec como emblema de nuestros vinos.

La Estrategia del posicionamiento del Malbec permitirá en el futuro el reconocimiento de los demás vinos argentinos. Algunos otros ejemplos de posicionamientos en el mundo por medio de los varietales más sobresalientes son: Chile con el Cabernet Sauvignon, Australia con el Syrah, Uruguay con su Tannat y Sudáfrica con el Merlot.

Este ejemplo de política y estrategia sectorial de largo plazo, sin juzgar la calidad del trabajo en sí, es un modelo necesariamente imitable para los demás sectores económicos, ya que marca un rumbo y prioridades para el sector, sin las cuales (como ocurre hoy en día y desde hace muchas décadas) no existe crecimiento posible, salvo el proveniente por gracia de la Diosa Fortuna.

Elección de la política de producción y exportación

Cada sector debe saber qué puede exportar y cuánto, de esa manera se buscará a dónde y cómo.

Comunicación de la política elegida y coordinación con el sector público

El sector privado debe instar al sector público encargado de la promoción nacional o provincial a generar actividades, herramientas y estrategias que permitan el logro de las políticas de los sectores.

Salvaguardar la continuidad de la aplicación de la política

Cuando se proponen políticas de largo plazo, las eventualidades adquieren significados mucho menos trágicos. Si el rumbo está claro, los vaivenes de la política y las personalidades no pueden hacernos perder el Norte. El compromiso del sector para con el rumbo elegido debe ser muy alto, y por lo tanto deberá velar para que se respeten y se cumplan sus demandas.

Adecuación periódica y control de gestión

Tal como se realiza en una empresa, es necesario revisar periódicamente el rumbo hacia donde se marcha, calcular desvíos, encauzar objetivos y por supuesto, ya que la economía y los mercados no son estáticos, revisarlos y ajustarlos a los nuevos escenarios. Cabe aclarar que, por lo general y salvo alguna guerra o catástrofe, revisar y ajustar objetivos no significa demoler lo construido anteriormente.

4.4. Tercer Sector y Organismos Multilaterales.

En muchos países, el rol de apoyo y difusión de la promoción de exportaciones es compartido entre el Estado y organizaciones no gubernamentales y académicas.

Por otro lado, no debe despreciarse el esfuerzo que realizan muchos organismos multilaterales (ONUDI, FAO, IICA, Comisión Europea, entre otros), aunque en muchos casos la ineficiencia en el uso de los recursos hace pensar sobre la conveniencia o no en la implementación de este tipo de programas. En algunos casos, la burocracia absorbe hasta el 75% de los fondos originales para esos proyectos.

5. HERRAMIENTAS

Una vez seleccionadas las políticas a seguir en el ámbito nacional, provincial y sectorial para promover las exportaciones de bienes y servicios, debe elegirse qué tipo de medio, actividades o herramientas deberán utilizarse a fin de obtener los objetivos planteados, principalmente por los sectores.

Algunas de estas herramientas, o las más comunes se presentan a continuación:

Marcos Regulatorios

Un apropiado marco genera las posibilidades adecuadas para que el sector privado desarrolle su producción y exportación, o bien construya ventajas competitivas.

Este es el caso de los productos orgánicos argentinos. Un sector que con un marco regulatorio claro y en sintonía con las reglamentaciones internacionales, encuadró su producción y sus exportaciones en la última década, pasando a ser la Argentina el segundo país en el mundo en lo concerniente a superficie certificada (3.000.000 de hectáreas) y con un gran potencial de exportaciones.

Marcos Institucionales

Crear, mantener y mejorar las instituciones que promueven las exportaciones es una tarea todavía pendiente en la Argentina. Salvo la continuidad lograda por la Fundación Export Ar y Pro Mendoza, muchos otros organismos han perdido su vigencia y muchos otros aún no han iniciado sus actividades. No se invita aquí a generar innumerables organismos, sino los necesarios que trabajen de manera eficiente y coordinada.

Marco Tecnológico

No hay valor agregado sin un desarrollo tecnológico acorde. La Argentina es uno de los países que menos recursos públicos y privados destina al desarrollo de tecnologías. A largo plazo, es una condena al subdesarrollo perpetuo. Es necesario que se instrumenten marcos legales e institucionales, con las consiguientes asignaciones de recursos que permitan, como mínimo, mantener los logros tecnológicos alcanzados.

Un ejemplo claro de su importancia es el desarrollo tecnológico que permitió que la biotecnología y, específicamente, lo referido a Organismos Genéticamente Modificados (OGM), se establezca y difunda en la Argentina.

Preferencias arancelarias: SGP, bloques, importación de insumos y tecnologías

La capacidad de un país para negociar y utilizar provechosamente esta herramienta generará sin dudas un crecimiento de sus exportaciones y una mejora de su producción. Por el contrario, mal manejadas o de no utilizarse como tales, generará desempleo, estancamiento, y bajas exportaciones.

Información Comercial

Es toda la información que se refiere a la cadena comercial (importadores, distribuidores, ferias, tratamiento arancelario, etc.). También se puede referir a información sobre la solvencia de las empresas importadoras, distribuidores o minoristas.

Inteligencia Comercial

La aseveración que sostiene que el conocimiento es poder, nunca ha sido tan verdadera como en los tiempos que corren, dada la velocidad que han alcanzado los negocios con una Internet en continua expansión.

sión y un mundo globalizado, que está lejos físicamente y cerca por red. Por esta razón, una empresa debe adquirir una profunda comprensión de su mercado, sus clientes y sus competidores, si desea alcanzar una posición de liderazgo en su industria.

Más puntualmente, la información adquirida mediante la investigación puede determinar si el panorama es o no el propicio para el lanzamiento de un nuevo producto o abordar un nuevo mercado.

El valor de la inteligencia de mercado no puede ser sobreestimado. Sin embargo, son muchas las empresas que no valoran el conocimiento que es vital para desarrollar planes de negocios efectivos, evaluar a la competencia, y tomar las decisiones correctas en cuanto a las características que un producto debería tener. El resultado de esa experiencia comúnmente desemboca en el desánimo y el fracaso.

Llevar a cabo inteligencia de mercado reduce los riesgos inherentes a todo negocio. Antes de considerar invertir grandes sumas de dinero en abordar un mercado o los esfuerzos de marketing, es necesario saber si el mercado es lo suficientemente grande como para soportar la expansión y dónde se debería invertir para conseguir los índices más altos de retorno posibles.

Esta clase de información también es fundamental para saber si existen idiosincrasias en el mercado que podrían afectar o alterar los planes. La inteligencia de mercado puede alertar sobre la aparición de probables problemas en el mercado actual para que sea posible eludirlos. Asimismo, asiste en el monitoreo de las tendencias actuales y brinda conocimientos sobre las futuras para que la empresa pueda anticiparse a ellas y moldearse adecuadamente en vez de verse forzada a reaccionar una vez se hayan producido.

Subsidios o reintegros a la exportación

Son beneficios financieros, directos (concesión, subvención o préstamo) o indirectos (garantías de crédito a las exportaciones a muy baja tasa); otorgados a través de algún organismo del estado o bien por medidas de política que beneficia a los productores o procesadores. Mejoran, momentáneamente, la competitividad de las empresas o sectores. No constituyen ventajas competitivas genuinas, pero pueden servir como base para su posterior desarrollo.

Grupo de exportadores

Existen numerosas experiencias exitosas en materia de consorcios de exportación en países con una fuerte presencia de PyMEs y Micro PyMEs exportadoras, tal es el caso de Italia, España, Francia, que han difundido y capacitado a empresas bajo esta forma, obteniendo excelentes resultados.

En Argentina la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, Fundación ExportAr, Fundación Bank Boston, y recientemente la SAGPyA, vienen realizando y desarrollando con diverso éxito, experiencias de asociativismo de empresas que desean exportar. Dichos consorcios de exportación están orientados fundamentalmente al área industrial y si bien hay experiencia con empresas agroalimentarias, éstas son las menos.

En el nuevo escenario de comercio mundial, de integración de procesos, de avances tecnológicos y diferenciación de productos, se demuestra que el éxito en el camino a la exportación no sólo debe basarse en la competitividad, sino también en alianzas y estrategias conjuntas, que permitan además lograr la permanencia en los mercados internacionales y la apertura de nuevos nichos y negocios.

La formación de grupos o consorcios de exportación y promoción, por sector o rama de actividad, permiten desarrollar una estrategia conjunta, acorde con ellas, para abordar nuevos mercados; esto a su vez genera sinergias entre empresas que pueden complementarse o bien realizar una oferta más atractiva para la exportación. Simultáneamente, generar una suerte de economía de escala al realizarse numerosas acciones en forma conjunta, lo cual puede plasmarse por ejemplo en la compra de insumos en forma coordinada, con el consiguiente abaratamiento del precio unitario, o la presencia en forma conjunta en ferias, exposiciones internacionales, ronda de negocios o misiones comerciales.

En la Argentina, que extrañamente y contradiciendo todos sus deseos exteriorizados de promoción de exportaciones PyMEs, carece de una legislación adecuada, un grupo de exportadores se puede organizar como “Agrupaciones de Colaboración Empresaria” (ACE), “Unión Transitoria de Empresas” (UTE) o “Consocios y Cooperativas de Exportación”.

Se espera la sanción de una norma acorde a las necesidades del sector privado.

Zonas francas

Las Zona Francas permiten, a grandes rasgos, mediante un régimen especial, elaborar, almacenar, o agregar valor a productos, sin tener que nacionalizar la materia prima, la maquinaria o el producto final. También brindan la oportunidad de diseñar canales de distribución física internacional, terminar regímenes de importaciones temporales, recibir y almacenar exportaciones e importaciones de insumos, recibir reexportaciones, reembalar mercancía, etc.

Trading companies

La función básica de una TRADING es la de prestar servicios comerciales y logísticos en Negocios Internacionales.

En algunos países -especialmente Japón- las tradings desarrollan actividades de comercialización doméstica con todo tipo de productos, materias primas, insumos, partes, piezas, maquinaria, equipamiento, etc. Puede incluirse asimismo, el comercio off-shore, es decir las transacciones desarrolladas entre oficinas o filiales del exterior entre sí.

También pueden mencionarse entre sus competencias habituales: desarrollo de estrategias comerciales (desarrollo de producto), creación de canales comerciales, definición de precios, análisis de líneas de financiamiento, distribución física internacional, financiamiento de operaciones, seguros, ponderación y mitigación del riesgo, etc.

Ferias y exposiciones

El lema de todo expositor podría ser: “una feria se prepara durante algunos meses, se realiza en unos días y se aprovecha durante años”. Todos aquellos que interpreten lo contrario, sufrirán más o menos repercusiones adversas por una liviana interpretación de su vital importancia.

Aunque no siempre se concreten ventas al participar en una feria, los beneficios que se obtienen se traducen en experiencias positivas que permiten al expositor adaptar su producto o considerar las posibili-

dades de venta en ese determinado mercado. Por todo esto, la importancia que representa participar en una feria se podría resumir:

- acelera el proceso de compra, donde el potencial comprador pasa del desconocimiento al interés por el producto/servicio;
- permite contactar en un sólo lugar a una gran cantidad de potenciales compradores;
- permite seleccionar los mejores potenciales compradores con los que se ha entrevistado;
- fortalece lazos con clientes y/o reintegra a clientes perdidos;
- lanza al mercado nuevos productos;
- permite realizar demostraciones sobre el uso de productos/servicios, aclarando dudas de clientes;
- permite contactar con gran número de potenciales compradores internacionales que comercializan el producto/servicio;
- permite la presencia de la marca y la empresa;
- da a conocer novedades en productos/servicios de la competencia;
- expone los precios de la competencia, indicadores de la cotización a nivel internacional, y del estatus de nuestro precio dentro del mercado;
- difunde tecnología de punta;
- permite comparar tipos de envases y embalajes;
- prueba la reacción del público consumidor, y ayuda en muchos casos a modificar o adaptar el producto;
- permite, al menor costo, averiguar si el producto puede venderse o no en ese mercado;
- da a conocer tendencias del consumidor, su cultura y religión, de importante influencia en la aceptación del producto/servicio;
- facilita la obtención de información sobre aranceles de importación y canales de distribución para llegar a ese mercado;
- en un sólo lugar permite el acceso a otros servicios necesarios para concretar las negociaciones (servicios financieros, de seguro, transporte, etc.); y
- facilita el contacto con otros expositores que, en muchos casos, representan potenciales compradores, incluyendo a los de la competencia.

Misiones de exportadores e importadores

Junto con las ferias comerciales, las misiones hacia o desde otros países, son una manera muy efectiva de colocar nuestros productos y difundirlos.

Pueden ser, de empresas o sectores argentinos, hacia el exterior o de compradores/importadores de terceros países a la Argentina. Ambas son, bien ejecutadas, excelentes herramientas de promoción.

Showrooms de productos, servicios

Complementariamente a las misiones comerciales y las ferias internacionales, los showrooms -eventuales o permanentes- colaboran a promocionar nuestros productos. Abaratan costos, generan permanentes oportunidades, etc.

Uso de la World Wide Web

El uso de World Wide Web, nos permite globalmente dos tipos de acciones: una es acceder a información y, la segunda, es poder difundir mediante una página web de la empresa nuestra oferta exportable.

Los alcances de la web para ambas acciones son enormes y el saber hacer uso de ella nos permitirá tener éxito tanto en el relevamiento de datos, es decir obtención de información del mercado objetivo, como en mostrar y promover a muy bajo costo nuestros productos.

Tener una estrategia clara de proyección internacional es cada vez más sencillo, gracias a Internet. La red es en la actualidad una completísima fuente de información que le permite al empresario definir una estrategia coherente a bajo costo.

Pre y post-financiación

Estas herramientas son vitales para el crecimiento de las exportaciones de un país, fundamentalmente en lo que respecta a las PyMEs. Todo crecimiento en producción, mejoramiento o certificación de calidad, etc., requiere como sostén primario un buen menú de oportunidades de financiación. Por el contrario, la ausencia de las mismas, funciona como un cuello de botella, encontrándose demanda para los productos, precios convenientes, pero calidades o cantidades inadecuadas.

Política cambiaria

Esta es otra herramienta que brinda competitividad temporaria o no genuina. Sin embargo, como se mencionó para el caso de los subsidios y los reintegros, sirve de base a un crecimiento y generación de ventajas competitivas posteriores.

6. LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

Un Programa de Promoción de Exportaciones se establece para fomentar las exportaciones de un país, contribuyendo a aumentar las ventas de bienes y servicios de las empresas en el exterior. Para cumplir con los objetivos de esos Programas, se establecen numerosas acciones o actividades, que pueden estar en concordancia o ser violatorias de lo establecido por la Organización Mundial de Comercio (OMC). En el caso de no enmarcarse dentro de las reglas de la OMC, pueden ser objeto de algún tipo de reclamo, investigación o panel en la OMC que, a su vez, pueden derivar en el peor de los casos en medidas compensatorias para el comercio del país que hizo uso de dichas prácticas desleales.

Dentro de las actividades que están permitidas por los Acuerdos de la OMC para la Promoción de Exportaciones, se encuentran aquellas que están reguladas por el Acuerdo sobre Agricultura, planteadas en el Artículo 9 y en el Anexo 2 de dicho acuerdo.

- El Artículo 9 establece que no estarán sujetos a compromisos de reducción el otorgamiento de subvenciones que conformen servicios de asesoramiento y promoción de exportaciones de amplia disponibilidad.

- El Anexo 2 del Acuerdo dispone en el punto 2 f que la ayuda interna otorgada a través de servicios de comercialización y promoción, con inclusión de información de mercado, asesoramiento y promoción en relación con determinados productos -excluyendo desembolsos para fines sin especificar- que puedan ser utilizados por los vendedores para reducir su precio de venta; quedará asimismo eximidos de compromisos de reducción.

Estos son los límites que ha establecido la OMC en lo que atañe a la promoción de exportaciones, es decir, se puede hacer una promoción genérica de amplia disponibilidad, incluso de imagen de país, se puede hacer investigación de mercado, asesoramiento y capacitación, pero no se puede hacer una ayuda específica y directa al exportador ya que dicho accionar es violatorio de lo establecido por la OMC y se toma como una subvención.

Dentro de las reglamentaciones de la OMC hay posibilidad de establecer subvenciones a las exportaciones. Estas prácticas están descritas en: Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, en su parte VIII Países En Desarrollo Miembros; y en el Artículo 27: Trato Especial y Diferenciado para los Países en Desarrollo Miembros. En el mismo se describe que los países en desarrollo Miembros a que se refiere el párrafo 2 b) eliminarán sus subvenciones a la exportación dentro del mencionado período de ocho años, preferentemente de manera progresiva. No obstante, los países en desarrollo Miembros no aumentarán el nivel de sus subvenciones a la exportación¹, y las eliminarán en un plazo más breve que el previsto en el presente párrafo cuando la utilización de dichas subvenciones a la exportación no esté en consonancia con sus necesidades de desarrollo. Si un país en desarrollo Miembro considera necesario aplicar tales subvenciones más allá del período de ocho años, no más tarde de un año antes de la expiración de ese período entablará consultas con el Comité, que determinará, después de examinar todas las necesidades económicas, financieras y de desarrollo pertinentes del país en desarrollo Miembro en cuestión, si se justifica una prórroga de dicho período.

7. ORGANISMOS DE PROMOCIÓN ARGENTINOS.

Hemos mencionado que una política de promoción de exportaciones apunta a aumentar en volumen y valor las ventas internacionales de bienes y servicios. A grandes rasgos, las tareas principales de aplicación podrían dividirse en dos: formar e instalar en el extranjero una "imagen" y posteriormente captar la demanda de los productos y servicios a exportar y; por otro lado, brindar (en sentido amplio) todo lo necesario a las empresas del propio país para que efectivicen sus exportaciones, capitalizando lo mejor posible la difusión de esa imagen.

Dado que la gran mayoría (80%) de los programas apuntan a fomentar la exportación de las PyMEs, y a su vez, una gran parte de éstas no poseen un management de comercio exterior (muchas veces tampoco de comercio interior) adecuado, no es caprichoso suponer que las herramientas que el Estado pone al alcance de las PyMEs deban ser de fácil utilización, y la información para llegar a ellas de acceso sencillo.

No obstante lo mencionado, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales se han empeñado en construir y destruir continuamente un intrincado laberinto de programas, cuya utilización muchas veces requiere de una verdadera paciencia oriental para descifrarlos o muchas otras se superpone con otros similares con las consecuencias obvias. No escapa a nuestro alcance intelectual comprender que muchas veces,

¹ Para los países en desarrollo Miembros que en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC no concedan subvenciones a la exportación, este párrafo será aplicable sobre la base del nivel de las subvenciones a la exportación que se concedían en 1986.

esa difícil interpretación o la solapada existencia de algunos programas buscan finalmente no llegar nunca a sus verdaderos clientes, los exportadores.

Más allá de estos vicios repetidos, en otras ocasiones las ineficiencias y des-economías son casuales y fruto de una falta de política sectorial que respete las necesidades y objetivos de cada sector productivo y de una política nacional de exportaciones que englobe, coordine y efectivice a las mencionadas sectoriales.

Al margen de estas deficiencias, existe un problema tanto o más grave, que es la falta de continuidad de las instituciones, programas y estrategias de exportación. Menciono los programas y estrategias, porque el nivel superior de ordenamiento, es decir las políticas, en realidad casi nunca existieron en la Argentina como tales.

La desaparición de programas muchas veces efectivos y verdaderamente adoptados por las empresas (prueba real de su validez) favorecen la desorientación y el desaliento de los exportadores o aspirantes a serlo. En otros casos la discontinuidad aparece a los ojos de los entendedores como un alivio, quizá porque nunca debieron ser concebidos, pero aún en estos casos se repite el efecto de desorientación para las PyMEs usuarias.

Programas como el PROMEX (SAGPyA), BuenosAiresExporta (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires), PREX (SEPyME), etc., no deberían haber desaparecido, más allá que sin duda muchos puedan opinar que debían ser mejorados o depurados. El mejoramiento continuo y el control de gestión, no son aplicables solamente al management empresarial, sino también y con la misma necesidad al management público.

Es necesario que se mejore y construyan instituciones que permanezcan en el tiempo, más allá del color político que las hayan creado, ya que de subsistir varias generaciones, pocos recordarán qué color vestía el “noble político” que la dio a luz. Una excepción positiva, dada su perdurabilidad es la Fundación Export Ar.

Las civilizaciones antiguas, y por cierto primitivas a nuestros ojos, solían destruir todo vestigio de la civilización que recientemente habían conquistado. Así asistimos a destrucción de ciudades, con sus monumentos y templos, incendios de bibliotecas, asesinatos de pensadores notables; sólo para iniciar con mayor velocidad la aplicación de “mejores” formas de hacer las cosas, obviamente las del nuevo conquistador.

Pareciera que en la política argentina esta costumbre antigua y supuestamente abandonada, tiene una vigencia superlativa. Sería muy importante que se tomara conciencia de esta actitud devastadora para erradicarla de una vez, aunque sea paulatinamente, y remplazarla por otra que aproveche lo aprendido y construido, para establecer algo superador.

A pesar de lo mencionado, la Argentina ha crecido y se ha desarrollado significativamente en la década del 90. El establecimiento del tema “Promoción de Exportaciones” en una gran parte de los sectores gubernamentales y también productivos, debe tomarse como un hecho netamente positivo.

Sabemos que la historia reciente de la promoción de exportaciones en la Argentina podría haber sido mucho más exitosa. Sin embargo, la instalación del concepto “promoción de exportaciones” y el desarrollo de una necesidad o demanda, de crecimiento constante, por parte de las empresas, es en sí mismo un gran éxito.

En la actualidad, existen una cantidad importante de programas de fomento, apoyo y promoción de exportaciones, que pueden resumirse de manera muy escueta según el organismo responsable y los servicios que prestan:

Fundación ExportAr - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

- Agenda de Negocios
- Inteligencia Comercial
- Capacitación
- Programa de Desarrollo Sectorial de las Exportaciones Argentinas (c/Bank Boston)
- Detección Nuevos Emprendedores
- Consorcios de Exportación
- Servicios y Análisis Técnico para la Exportación
- Asistencia Gestión Exportaciones
- Ferias Internacionales
- Misiones Comerciales Exportadoras e Importadoras

Secretaría de PyMEs de la Nación

- Programa de Promoción de Grupos Exportadores
- Sistema de Información para el exportador PyME
- Programa de Apoyo a la Primera Exportación
- Ciclo de Capacitación en Comercio Exterior para PyMEs
- Programa Global de Crédito a las Micro y Pequeñas Empresas MyPEs II
- Sociedades de Garantía Recíproca
- FOGAPyME
- FONAPyME
- Red de Agencias de Desarrollo Productivo
- Programa de Estímulo al Crecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (suspendido momentáneamente)
- Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE)
- Programa de Apoyo a la Reconversión Empresarial para las Exportaciones (PREX) (Finalizado)
- Programa Defensa y Regulación PyME

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

- Programa Federal Exportador Agroalimentario
- Programa Calidad de los Alimentos Argentinos
- Proyecto de Promoción de Exportaciones de Productos de Base Agrícola no Tradicional (PROMEX) (desaparecido en enero 2000)
- Programa Alimentos INTA-ARGENINTA

Subsecretaría de Comercio Internacional-Cancillería

- Comercio Internacional - Mantenimiento y Promoción de las Relaciones Económicas Internacionales

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Asuntos Municipales - Instituto Federal de Asuntos Municipales

- Programa de Desarrollo Productivo Local

Ministerio de Desarrollo Social - INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social)

- Programas Bolsas de Negocios (Impulsar, asistir, y fortalecer los procesos de exportación de productos y servicios Cooperativos)

FONCAP (Fondo de Capital Social)

- Si bien la figura de Consorcios de Exportación no está constituida legalmente en la Argentina, los estatutos del FONCAP son lo suficientemente flexibles para atender éstos y otros casos de Asociatividad empresarial, siempre que se consideren viables.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva

- FONTAR - Modernización tecnológica

Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - Fundación ExportAr

- Programa de Promoción de Exportación de Productos y Servicios de Base Tecnológica

Consejo Federal de Inversiones

- Programa de Apoyo a la Producción Regional Exportable (Brindar asistencia técnica y financiera a las empresas radicadas en las provincias argentinas, cuya producción muestre perspectivas exportables).
- Acción Crediticia del Fondo Federal de Inversiones
- Línea Pyme: Instrumentada para PyMEs con el objetivo de mejorar las condiciones laborales y tecnológicas, facilitar las exportaciones y propender al desarrollo e integración regional.
- Línea para Búsqueda de Nuevos Mercados Internacionales (Línea 950 EXP): Financiamiento de estudios de mercado, visitas a exposiciones, instalación de stands en ferias, integrar misiones al exterior, etc.
- Línea para Misiones al Exterior (Línea 1000): Préstamos a aquellos empresarios que integren Misiones al Exterior. Se cubren los gastos de pasajes y hotelería durante la misión.

ONGs

Fundación Okita

- Fomento de relaciones integrales entre Argentina y Asia Pacífico, Oceanía e India

Fundación Bank Boston

- Programa de Desarrollo Sectorial de las Exportaciones Argentinas
- Grupos y Consorcios de Exportación.

Fundación Banco Credicoop (con apoyo del BID y el Consorcio de Promoción Comercial de Catalunya)

- Programa de Diversificación de Mercados de Exportación para Pequeñas Empresas (DIVERPyMEX)

Fundación Banco Credicoop

- Servicios de Asesoramiento
- Capacitación para PyMEs

Fundación Fortalecer (Federación Agraria Argentina)

- Servicios de Información
- Servicios de Capacitación y Asistencia Técnica
- Servicio de Estudios de Prefactibilidad

Fundación ArgenINTA

- Certificación de productos, procesos o servicios agroalimentarios, agroindustriales y de maquinaria agrícola

ORGANISMOS INTERNACIONALES

Comisión Europea

- Programa AL-INVEST
- Eurocentros de Cooperación Empresarial (Rosario, Mar del Plata, Mendoza, Ciudad de Buenos Aires, Río Negro)

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

- Programa Federal Exportador Agroalimentario (c/SAGPyA y EXPORT AR)

Japan External Trade Organization

- Programa TANGO

CyTED - Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo

- Proyectos de Innovación IBEROEKA

Fundación Empretec

- Programa EMPRETEC

Cámara Argentina de Comercio - Area de Comercio Exterior

- Sistema de Información Comercial y Búsqueda de Contrapartes
- Sistema de Oportunidades Comerciales Internacionales

Cámara de Exportadores de la República Argentina

- Servicio de Oportunidades Comerciales

ORGANISMOS PROVINCIALES DESTACADOS

- Pro Mendoza
- Subsecretaría de Comercio Exterior, Provincia de Santa Fe
- Subsecretaría de Relaciones Económicas internacionales y Cooperación, Programa Buenos Aires Exporta, Provincia de Buenos Aires
- Dirección General de Industria y Comercio Exterior del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

La cantidad y diversidad de programas existentes, nos puede parecer como mínimo sorprendente. Lo que uno se pregunta es: ¿qué efectividad tiene cada uno de ellos?.

Salvo un pequeño grupo que no llegan a 10 (generosamente analizados), el resto de los programas no tiene una difusión masiva y carece de todo tipo de coordinación con el resto, por lo cual frecuentemente superponen actividades, malgastan recursos, repiten capacitación, compiten por los "clientes" a informar o capacitar, etc.

Según hemos visto, los países que han generado sobre la actividad exportadora de alimentos un verdadero logro productivo, han seguido distintas fórmulas en líneas generales, pero hay un factor común en todas ellas. Ese factor es la concentración de la política en un organismo o institución principal de promoción de exportaciones y, por otro lado, la profesionalización del management y sus recursos humanos.

Dicha unificación o al menos, coordinación única de programas, es coherentemente acompañada por una inversión acorde a las posibilidades y necesidades de cada país y sus sectores productivos. Y debe prestarse atención a la palabra "inversión" que no ha sido fortuitamente incluida en la frase. Se habla de inversión, porque los recursos adecuadamente invertidos en promoción de exportaciones son una inver-

sión, la menor de las veces de corto plazo, y la mayoría de mediano y largo plazo. El dinero que se dedica a la promoción se recupera en mano de obra para el país, impuestos a las ganancias, inversiones, etc. En el caso de la Argentina, lamentablemente también en derechos de exportación.

Un ejemplo del extranjero para no herir susceptibilidades: en la región Norte de Italia, un consorcio de exportación de productos alimenticios conformado por cerca de 50 empresas PyMEs, invierte 500.000 euros en el proyecto anual de difusión de sus productos y el Estado aporta otro tanto. El resultado: exportaciones de esas 50 empresas por 200 millones de euros. ¿Se puede considerar una buena inversión el dinero aportado por el Estado?

Veamos otros casos. Trade New Zealand, el presupuesto invertido ronda los 35 millones de dólares, mientras que para JETRO, Japón, supera los 350 millones de la misma moneda.

Lamentablemente, del análisis de los programas existentes en nuestro país, no surge claramente el monto de los fondos destinados a la promoción que cada uno posee asignados. La sumatoria de todos ellos nos podría dar finalmente, una idea aproximada de cuan lejos realmente estamos de los países que mejor han trabajado en este rubro (Chile, Australia, EE.UU., Nueva Zelanda). Calculando de manera muy grosera, pareciéramos no estar muy lejos de los que invierte Nueva Zelanda, sin embargo los resultados sí parecen estarlo.

Existe a su vez, para finalizar lo referente a presupuesto de promoción de exportaciones, una cantidad de fondos no calculada o no difundida que corresponde a los montos que se disponen anualmente para todas las agregaduras o consulados comerciales que posee la Argentina en todo el mundo, sus empleados diplomáticos, empleados locales, estructuras y gastos fijos de mantenimiento. Sumando los fondos reconocidos, más los no reconocidos, sin duda no estaremos muy alejados de los presupuestos asignados por Chile o Nueva Zelanda aunque -principalmente porque el management y la especialización de los recursos humanos es significativamente diferente- los resultados han sido muy superiores.

Si la Argentina realmente se ha convencido que su futuro depende fundamentalmente de su capacidad y continuidad exportadora, ha llegado la hora de reestructurar el manejo de la promoción de exportaciones.

**Esta publicación se terminó de imprimir
en el mes de mayo de 2003
en los talleres gráficos VCR – IMPRESORES
Rivadavia 755 P.B. 2, Buenos Aires, Argentina.**



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA
OFICINA EN LA ARGENTINA**

**SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS
DIRECCIÓN NACIONAL DE MERCADOS AGROALIMENTARIOS**