



# Preservar y modernizar la OMC para concluir las negociaciones agrícolas<sup>1</sup>

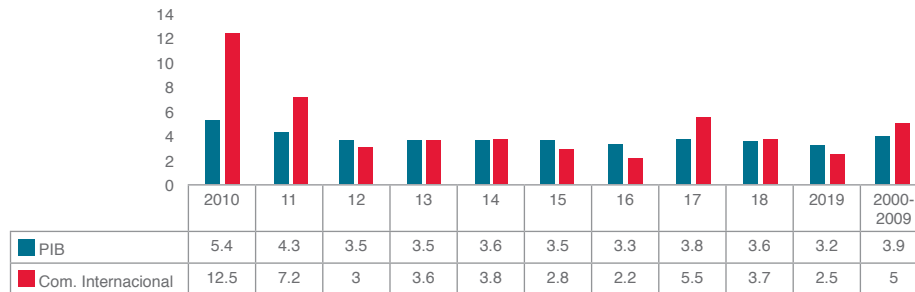
Esta nota técnica, dirigida a los ministros de Agricultura de las Américas, tiene el objetivo de resaltar la importancia del tema agrícola en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales, sobre todo porque el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en su condición de miembro observador en el Comité de Agricultura y en el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización

Mundial del Comercio (OMC), promueve la participación efectiva de sus países miembros en este foro multilateral.

## 1. El escenario económico internacional

A la economía mundial se le ha dificultado retomar el dinamismo que mostraba en

**Dinámica del PIB y del comercio mundiales en 2000 - 2019**  
(tasas de variación anual)



Fuente: IMF. World Economic Outlook. Julio de 2019; abril, enero de 2019; julio, octubre de 2018.

■ PIB      ■ Com. Internacional

1. Esta nota técnica fue elaborada por Osvaldo Rosales, miembro del grupo asesor del Programa Hemisférico de Comercio Internacional e Integración Regional del IICA.

el período antes de la crisis subprime. De hecho, al final de la década actual, el producto interno bruto (PIB) y el comercio mundial se expanden a tasas de entre el 40 % y el 50 % inferiores a las de ese período. Preocupa particularmente la marcada desaceleración en los flujos de comercio de bienes.

En 2017, cuando la Unión Europea (UE) parecía finalmente recuperarse de los impactos de la crisis subprime, se estimaba que los motores del crecimiento parecían alinearse. En efecto, por primera vez desde 2008 Estados Unidos, China, Japón y la UE volvían a tasas de crecimiento que permitían proyectar el retorno a crecimientos globales del 4 %.

Ese proceso, sin embargo, se ha frustrado por la interacción de las tensiones comerciales entre algunos de los principales actores de la economía mundial, por algunos acontecimientos de la geopolítica y por los eventuales impactos que un Brexit sin acuerdo podría implicar sobre la economía europea, actor relevante en el comercio mundial. De esta forma, la incertidumbre crece y se reduce el apetito por el riesgo, lo que afecta la inversión y perturba las cadenas globales de suministro y tecnologías. En ese contexto, el comercio internacional se desacelera marcadamente. Luego de crecer a un 5 % anual en la primera década de este siglo, al final de la segunda década ese crecimiento es inferior al 3 % anual<sup>2</sup>.

**Cuadro 1. Tasas medias de crecimiento de la economía y el comercio mundiales.**

	2010-2019	2012-2019
PIB	3,7	3,5
Comercio mundial	4,6	2,7

Fuente: Cálculos sobre la base de IMF. *Op. cit.*

El reciente informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) (julio de 2019) acaba de rebajar por cuarta vez en 12 meses la proyección de crecimiento para la economía mundial en 2019. Desde un

valor cercano al 4 %, proyectado hace 12 meses, hoy la proyección de crecimiento para 2019 se reduce al 3.2 %, el segundo menor valor en dos décadas<sup>3</sup>.

2. El cuadro 1 muestra una expansión anual de 4,6 % para la década 2010-2019. Sin embargo, ese valor está fuertemente influido por los altos valores de 2010 y 2011, años inmediatamente posteriores a la crisis subprime y que recogieron los paquetes de estímulo fiscales y monetarios que llevaron a cabo las economías del Grupo de los 20 (G20). Si tomamos el período 2012-2019, el comercio internacional crece solo a 2,7 % anual. En su versión de julio de 2019, el informe *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI señala que en el primer trimestre de 2019 el comercio mundial creció solo 0,5 % en doce meses.

3. Este valor solo supera al de 2001, cuando, con ocasión de la crisis punto.com, Estados Unidos creció 0,8 % y la economía mundial lo hizo en 2,5 % (IMF. 2007. *World Economic Outlook*. Abril).

**Cuadro 2. Proyecciones de crecimiento de la economía mundial van a la baja (para años 2019 y 2020).**

Realizada en	Julio 2018	Octubre 2018	Enero 2019	Abril 2019	Julio 2019
2019	3,9	3,7	3,5	3,3	3,2
2020	3,9	3,7	3,6	3,6	3,5

**Fuente:** IMF. World Economic Outlook. Julio de 2019; abril, enero de 2019; julio, octubre de 2018.

En el período 2000-2016, el comercio agrícola creció a un 6 % anual, mostrando incluso mayor resiliencia que las manufacturas y otros productos básicos. Un cambio relevante en los mercados agrícolas es una creciente presencia de las economías emergentes, tanto en el lado de las importaciones como en el de las exportaciones.

## 2. La agricultura en la OMC

La agricultura continúa siendo el “pariente pobre” en las negociaciones comerciales multilaterales. La inclusión del tema agrícola en las negociaciones ha sido muy lenta y, tras décadas de negociaciones, los avances son modestos. Si bien la agricultura formó parte del inicio del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947, en la práctica el comercio agrícola quedó sujeto a un elevado número de exenciones a las normas concordadas, tales como subsidios a exportaciones y restricciones cuantitativas al comercio. Como en ese

lapso (1947-1995) tampoco acontecieron negociaciones de acceso a mercado, en términos prácticos los principales flujos del comercio agrícola no estuvieron sujetos a la normativa concordada en el GATT.

La agricultura ingresa a la agenda de negociaciones en 1995, en la Ronda Uruguay, cuando el GATT da paso a la OMC. Se establece allí el Acuerdo sobre la Agricultura, estructurado en torno a tres pilares: i) acceso a los mercados; ii) subvenciones a las exportaciones (denominada “competencia de exportaciones”) y otros mecanismos que elevan artificialmente la competitividad de las exportaciones; y iii) ayuda interna, subvenciones y otros programas que garanticen los precios al productor y/o los ingresos de los agricultores<sup>4</sup>.

La Declaración de Doha, párrafos 13 y 14, definió los objetivos en cada pilar: i) “mejoras sustanciales en acceso a mercados; ii) reducción de todas las formas de subvención a la exportación con miras a su remoción progresiva; iii) reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del

4. La ayuda interna se clasifica en cuatro categorías, denominados “compartimentos”, según los niveles de distorsión que generan sobre la producción y el comercio.

comercio”. También establece un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en cada uno de esos pilares. Se estableció que las modalidades precisas de cada uno de estos tres pilares deberían estar definidas para la V Conferencia Ministerial de 2003. Ello no se consiguió.

En julio de 2004, el Consejo General de la OMC definió el “Programa de Trabajo de Doha”, el que, si bien incluyó decisiones sobre los tres pilares, no definió los parámetros involucrados ni los calendarios precisos del período de implementación. Sí se definió que en ayuda interna las reducciones operarían a partir de los niveles consolidados y no de los aplicados, con lo cual la reducción a negociar debería ser suficientemente sustantiva para poder disminuir los niveles efectivos de ayuda. En el caso de la ayuda en caja ámbar, por ejemplo, quedó pendiente la definición de un nivel máximo de ayuda por producto y no por el promedio, dado que en este último caso la reducción podría dejar invariados a varios productos relevantes. También se estableció, entre otros temas, que la suma del valor consolidado de los tres principales tipos de ayuda (caja ámbar, de minimis y caja azul) debería reflejar una reducción global, que los países con mayores niveles de ayuda interna deberían aplicar reducciones mayores y que, desde el inicio de la implementación, la suma de los tres tipos de ayuda debería reducirse en al menos un 20 %<sup>5</sup>.

En la Conferencia Ministerial de Bali (2013) y en la de Nairobi (2015), se registraron algunos avances. En Bali

se abordaron los temas de seguridad alimentaria, contingentes arancelarios y subvenciones a la exportación, buscando disciplinar estas medidas y mejorando la transparencia y vigilancia en torno a ellas. En Nairobi, todos los países miembros se comprometieron a eliminar los subsidios a la exportación de productos agrícolas. Esta eliminación sería gradual, en función del grado de desarrollo de los países, debiendo los desarrollados eliminarlos de inmediato y los menos adelantados, a partir de 2030. También se adoptaron disciplinas tendientes a limitar el impacto de otras medidas de apoyo a la exportación agrícola (créditos, empresas comerciales del Estado y la ayuda alimentaria internacional). En Nairobi se agregaron otros temas en la agenda negociadora (los *stocks* públicos para la seguridad alimentaria, la salvaguardia especial para los países en desarrollo) y se estableció un acuerdo preferencial sobre el algodón que favorece en acceso a mercado y ayuda interna a los países menos adelantados.

Estos avances, siendo importantes, son limitados. Los subsidios a las exportaciones venían reduciéndose en los últimos quince años, llegando a ser casi nulos para los Estados Unidos en 2012 y desde 2013 para la UE<sup>6</sup>. El desafío está en disciplinar las medidas que tienen efectos equivalentes a tales subsidios. Los temas de acceso a mercado aún no aparecen, en tanto persisten numerosas prácticas distorsivas: aranceles relativamente altos; aranceles estacionales; tarifas-cuota; “crestas arancelarias” que hacen que el comercio en esos productos sea

5. CEI (Centro de Economía Internacional, Argentina). 2005. Negociaciones comerciales. Revista del CEI, Comercio Exterior e Integración. Noviembre.

6. ODEPA (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Chile. 2017. Perspectivas para la agricultura en la OMC. Santiago, Chile.

prohibitivo; y escalamiento arancelario que castiga el valor agregado en las exportaciones de los países en desarrollo. En ayuda interna, si bien se limitaron aspectos distorsivos, los techos fijados son aún muy altos y persisten flexibilidades (como la *cláusula de minimis*) que, por la escala de los oferentes, pueden terminar afectando los precios internacionales<sup>7</sup>. En la Conferencia Ministerial de Buenos Aires (2017), en tanto, no hubo avances en materia agrícola.

### 3. Agricultura y otros temas que están entabando a la OMC

A las tradicionales dificultades para abordar los temas agrícolas, en los últimos dos años se han agregado temas nuevos de gran complejidad. A la también tradicional crítica estadounidense de que la OMC litiga demasiado y negocia poco, Estados Unidos ha agregado una crítica severa al funcionamiento del Órgano de Apelación de la OMC, criticándolo porque incumple los 90 días establecidos para la revisión de las apelaciones y porque iría más allá de sus atribuciones, llevando a cabo interpretaciones legales que, en la práctica, podrían significar nuevos compromisos para los países miembros, los cuales no han sido negociados.

Estados Unidos ha venido bloqueando la nominación de los nuevos miembros del Órgano de Apelación, el que podría dejar de funcionar por falta de *quorum*, a partir del 11 de diciembre próximo<sup>8</sup>.

En el contexto de la disputa comercial con China, Estados Unidos argumenta que esta nación estaría incumpliendo los compromisos que asumió al ingresar a la OMC y que esta organización no actúa con diligencia para exigirle dicho cumplimiento en ámbitos como el rol de las empresas estatales en el comercio, en los subsidios industriales y en el respeto a los derechos de la propiedad intelectual, entre otros<sup>9</sup>. Por su parte, varios miembros de la OMC han planteado una serie de dudas respecto de los programas de ayuda que Estados Unidos ha otorgado a sus agricultores, afectados por las retaliaciones chinas, y han requerido información respecto de si tales programas están en línea con los compromisos adquiridos por este país en la OMC.

La UE fue la que primero reaccionó con propuestas específicas para abordar áreas temáticas claves en el funcionamiento de la OMC. Un documento de la Comisión Europea<sup>10</sup> aborda el trato de los subsidios industriales, el rol de las empresas estatales y las barreras a servicios e inversiones, incluyendo transferencias forzadas de tecnologías.

7. Conexión INTAL. 2017. Tendencias en las negociaciones sobre el comercio agrícola. Disponible en <https://conexionintal.iadb.org/2017/09/01/tendencias-en-las-negociaciones-sobre-el-comercio-agricola/>.

8. Senate Finance Committee. 2019. Lighthizer: Appellate Body blocks the only way to ensure reforms. In Inside U.S. Trade's, World Trade Online, 12 de marzo.

9. Los argumentos de Estados Unidos se encuentran en el documento de la OMC "China's Trade-Disruptive Model", Communication from the United States, General Council, 26-27 de julio, 2018, WT/GC/W/745. La respuesta china está incluida en el documento "Statement by Ambassador Dr. Zhang Xiangchen at the WTO General Council Meeting", disponible en <http://wto2.mofcom.gov.cn/sys/print.shtml?/chinaviewpoints/201807/20180702770676>.

10. European Commission. 2018. European Commission presents comprehensive approach for the modernization of the WTO. Bruselas, Bélgica. 18 de setiembre.

La UE también ha sugerido criterios para atender las flexibilidades en el contexto de los objetivos de desarrollo, con respecto a lo cual ha propuesto un trato especial y diferenciado más basado en evidencias. Incluye también propuestas orientadas a reforzar la función de supervisión de la OMC, mejorando la transparencia y las notificaciones, así como reformas precisas al sistema de solución de diferencias.

Canadá presentó un documento similar<sup>11</sup> con propuestas para mejorar la función de supervisión de la OMC y su sistema de solución de disputas y para modernizar las reglas del comercio, adecuándolas a los desafíos del siglo XXI. A fines de noviembre de 2018, la UE y otros 12 países presentaron una propuesta al Consejo General de la OMC, orientada a reformar el funcionamiento del Órgano de Apelación, en la cual se recogieron justamente las inquietudes planteadas por la delegación de los Estados Unidos<sup>12</sup>. Esta propuesta fue rechazada por los Estados Unidos, porque no atendería tales inquietudes, aunque sin especificar argumentos específicos<sup>13</sup>.

A fines de julio de 2019, la UE y Canadá acordaron la creación de un mecanismo de arbitraje alternativo al Órgano de Apelación de la OMC, en la eventualidad de que este deje de funcionar después del 10 de diciembre próximo. Se trataría de

un organismo provisorio, en tanto pueda restablecerse dicho Órgano u otro que se defina como su reemplazante. Funcionaría con las mismas reglas del actual Órgano para atender eventuales disputas comerciales entre Canadá y la UE y, para ello, acudiría a quienes se hayan desempeñado como árbitros en el mismo Órgano<sup>14</sup>. En la eventualidad de que a fines de diciembre próximo no se haya resuelto la continuidad del Órgano de Apelación, es posible que más países se vayan sumando a esta opción alternativa.

La administración estadounidense agregó una nueva exigencia al funcionamiento de la OMC, esta vez cuestionando los criterios para el tratamiento de los países en desarrollo. En un memorándum de fines de julio, la Casa Blanca cuestiona que, al efecto, sean los propios países los que se auto asignen la categoría de “países en desarrollo”, sin que existan criterios consensuados al respecto<sup>15</sup>. Este memorándum llama la atención, por ejemplo, al hecho de que 7 de las 10 economías más ricas (según la medición del PIB per cápita, PPP) en diversas ocasiones hayan recurrido a autocalificarse en la OMC como “países en desarrollo”. Desde la visión de los Estados Unidos, esto les permitiría gozar de flexibilidades en los compromisos en la OMC que no estarían en consonancia con su mayor nivel de desarrollo relativo. Esto también

11. “Fortalecimiento y modernización de la OMC”, Documento de Comunicación de Canadá, OMC, JOB/GC/201. 24 de septiembre de 2018.

12. European Commission. 2018. WTO Reform: EU proposes way forward on the functioning of the Appellate Body. European Commission Press Release, 26, noviembre, 2018. Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6529\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6529_en.htm). Los otros 12 países fueron Australia, Canadá, China, Corea del Sur, India, Islandia, México, Nueva Zelanda, Noruega, Singapur y Suiza.

13. Bloomberg. 2018. U.S. rejects the EU's Trade Reform Proposal, Putting WTO at Risk. 12 de diciembre. Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-12/u-s-rejects-the-eu-s-trade-reform-proposal-putting-wto-at-risk>.

14. Financial Times. 2019. EU and Canada agree on interim alternative to appeal court”. 25 de julio.

15. White House. 2019. Memorandum on Reforming Developing-Country Status in WTO. 28 de julio. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-reforming-developing-country-status-world-trade-organization/>.



sería válido para varios de los integrantes del G20, por cierto, China incluida. El citado memorándum faculta a la Oficina del Representante del Comercio de los Estados Unidos (USTR) para que, en el lapso de 90 días y si no se advierten avances sustantivos en modificar este trato, los Estados Unidos dejen unilateralmente de concederles ese trato preferencial en los temas relativos a la OMC.

Se trata ciertamente de una medida que impone presión adicional para reformar este y otros aspectos de la OMC. Sin embargo, ese trato preferencial que se cuestiona ha sido la norma durante años y responde a mociones concordadas por el conjunto de los miembros de la OMC. El secretariado de la OMC no cuenta con facultades para modificar dicho trato, a menos que el conjunto de los Miembros de la OMC aprueben por unanimidad tal modificación. La probabilidad de que esto se consiga antes de fines de octubre de 2019 es bastante reducida.

Por tanto, si ya era complejo avanzar en las negociaciones agrícolas, hoy esa complejidad ha crecido, pues lo que está en cuestión son dos ejes relevantes en el funcionamiento de la OMC: su Órgano de Apelación y el trato concedido a los países en desarrollo. Como la OMC opera por consenso del conjunto de sus miembros, no se ve fácil poder resolver estos dos obstáculos en plazos cortos.

## 4. Conclusiones y propuesta de acciones claves

Dado el cuadro descrito, los gobiernos de la región y las agrupaciones empresariales ligadas al agro podrían

vincularse activamente a las gestiones en curso orientadas a preservar y modernizar la OMC en el conjunto de sus funciones. Parece suficiente el tiempo otorgado a desplegar las críticas al funcionamiento de la OMC y llegado el momento de aportar soluciones y construcción de alianzas que permitan preservarla y modernizarla. Por ejemplo, parece existir suficiente masa crítica que contribuya a avanzar en plazos razonables en la resolución de conflictos con respecto a las funciones de solución de disputas y de supervisión.

Adecuar las normas de la OMC a los desafíos del siglo XXI parece una tarea más compleja que habría que abordar con intensidad, pero conscientes de que los logros no podrán sobrevenir en plazos cortos. Ello, porque no parece equilibrado abordar los temas de este siglo sin haber resuelto bien los temas pendientes del siglo anterior, en particular los relativos a la agricultura. Gobiernos de la región y organismos privados del agro podrían reforzar sus vínculos con sus pares en la región y luego en otras regiones, apuntando a lograr una alianza hemisférica y luego global que pueda incidir en el perfeccionamiento y renovación de las reglas multilaterales que han de regir el comercio en las próximas décadas. Este desafío es el que parece más urgente. Probablemente solo tras haber iniciado este proceso de reforma, sea posible concentrarse en los temas más específicos de la negociación agrícola. En noviembre próximo, en Beijing, se llevará a cabo una reunión mini-ministerial de la OMC para abordar estos desafíos. La región debería buscar fórmulas para tener allí una buena presencia y ojalá con propuestas que faciliten el logro de ciertos consensos. El IICA podría colaborar en esta importante tarea.

Finalmente, es importante señalar que anualmente la OMC les solicita a los organismos internacionales intergubernamentales, a los que se les ha concedido la condición de observador en el Comité de Agricultura, que elaboren una nota técnica sobre las acciones que desarrollan en materia de comercio y seguridad alimentaria. Estas acciones se reportan a los países miembros de la OMC, en el marco de la Decisión de Marrakech para los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Agrícolas. Dicha información se consolida

en un documento técnico que se presenta cada año en la última reunión del Comité. El IICA ha elaborado ocho notas técnicas solicitadas por la OMC en el marco de la alianza existente desde 2010 entre ambas instituciones<sup>16</sup>.

Para más información puede ponerse en contacto con Adriana Campos Azofeifa, Gerente del Programa Hemisférico de Comercio Internacional e Integración Regional del IICA, mediante el correo electrónico [adriana.campos@iica.int](mailto:adriana.campos@iica.int) o el teléfono **(506) 2216-0170**.

16. OMC (Organización Mundial del Comercio, Suiza). 2018. Decisión de Marrakech y seguridad alimentaria: Contribución del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en América Latina y el Caribe (en línea). Ginebra, Suiza. Consultado 28 mar. 2019. Disponible en <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBStatProgramHome.aspx?Language=E>.



## Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

**Sede Central.** Apartado postal 55-2200.  
 San José, Vázquez de Coronado, San Isidro 11101 - Costa Rica  
 Tel.: (+506) 2216 0222 • Fax: (+506) 2216 0233  
 Correo: [iicahq@iica.int](mailto:iicahq@iica.int) • Sitio web: [www.iica.int](http://www.iica.int)