



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES
INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Banco Centroamericano
de Integración Económica

II SEMINARIO - TALLER "NEGOCIACIONES INTERNACIONALES SOBRE AGRICULTURA

ALADI - BID/INTAL - IICA - BCIE

**BUENOS AIRES, ARGENTINA
22-24 DE MAYO DE 2001**

**UNA VISIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO
ARGENTINO ANTE LAS NEGOCIACIONES EN LA OMC**

RAÚL ROCCATAGLIATA
Sociedad Rural Argentina

UNA VISION DEL SECTOR AGROPECUARIO ARGENTINO ANTE LAS NEGOCIACIONES EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO

Ing. Raúl Roccatagliata
Sociedad Rural Argentina

En la última década, la producción agropecuaria en Argentina ha experimentado una fuerte expansión. En tal sentido, debemos detenernos brevemente en el análisis de las bases sobre las que se dio este fenómeno, ya que el mismo nos introducirá al tema específico que nos convoca, que es analizar y proponer la estrategia a seguir en esta próxima etapa de negociaciones que esta por iniciarse.

La fuerte expansión en el sector de la producción conjuntamente por el sector industrial y de servicios anexos, se caracterizó por:

- Altas inversiones en infraestructura y tecnología (alto costo de endeudamiento en términos de producto final).
- Profundos ajustes estructurales en las empresas agropecuarias que generaron una mayor eficiencia y competitividad (expulsión del sistema de muchos productores, concentración).
- Fuerte impulso de políticas orientadas a una mayor libertad económica y a la desregulación de los mercados.

En síntesis se podrían resumir las causas de tan importante expansión en tres pilares:

1. La transformación económica de la región, desde el Plan de Convertibilidad en 1991 provocó una expansión del mercado doméstico nacional, seguido luego por el Plan Real de 1995 que provocó la expansión del mercado doméstico brasileño.
2. La consolidación y profundización del proceso de integración llevado a cabo con la creación del MERCOSUR, que en el caso de numerosos subsectores agropecuarios permitió una ampliación del mercado interno.
3. La apreciación que se hizo en aquel momento por parte de empresarios del sector respecto a los avances logrados en la Ronda Uruguay del GATT, -Acuerdo de Marrakesh, 1994- donde se incorporó a la agricultura en el sistema multilateral de comercio estableciendo nuevas reglas de juego.

Respecto a este último punto, cabe analizar algunos conceptos que hacen a la visión que se tenía en aquellos años de lo que ocurría en el GATT.

Se incluía al sector agropecuario dentro un sistema marco cuyos principios básicos son :

- No-discriminación. (Nación mas Favorecida)
- Reciprocidad. (accesos a los mercados)
- Transparencia. (armonización de barreras al comercio)
- Predicibilidad. (encuadre dentro de accesos mínimos y máximos en tarifas)
- Libre comercio.

A la agricultura se le dio un *status* especial por ser considerado un sector "diferente" y se lo eximió de ciertas reglas del GATT, permitiéndole:

- Restricciones cuantitativas a las importaciones.
- Subsidios a las exportaciones.
- Otros mecanismos de protección tales como los impuestos variables a las importaciones y las ayudas internas.

Sin embargo los resultados que se lograron en el Acuerdo sobre Agricultura (AoA) permitirían:

- Incrementar acceso a mercados como resultado de:
 - la tarificación
 - de los accesos mínimos establecidos.
- Disciplinar y reducir los subsidios a las exportaciones.
- Lo mismo para las ayudas internas distorsivas y otras prácticas con efecto equivalente (ayuda alimentaria).
- Introducir el acuerdo sobre medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS) que reduciría el uso arbitrario de las mismas.
- Reforzar el sistema de solución de controversias.

Con este nuevo marco, se planteó un escenario en el que se consideró se podría romper el círculo vicioso que comenzaba con la producción excedentaria resultado de ingresos artificialmente altos de los productores en los países que aplicaban ayudas de todo tipo (países desarrollados), seguido con la producción de enormes excedentes que debían almacenarse a altos costos, o debían exportarse con subsidios a un mercado internacional, deprimiendo los precios y desplazando a las exportaciones genuinas (países en desarrollo), provocando una fuerte inestabilidad adicional sobre los mercados.

Entonces, retomando los tres pilares de la expansión de la producción se veían muy sólidos y provocaron la tan conocida respuesta, una profunda crisis del sector.

Revisando este mismo esquema vemos que con respecto al tema de los resultados de la Ronda Uruguay aquella visión fue demasiado optimista, siendo que cuando empezamos nuevamente a proyectarnos sobre el mercado mundial, una serie de circunstancias exógenas entre las que se incluyen sin ninguna duda la escalada en el uso de políticas distorsivas del comercio mundial, nos afectan seriamente al deprimir en forma importante los precios del mercado internacional y al restringir por competencia desleal los destinos de nuestras crecientes necesidades de exportación.

Sin duda el Acuerdo Agrícola fue el primer paso en el proceso de liberalización del comercio agrícola internacional y quizá lo que es más importante, permitió lanzar las bases para la continuidad del proceso de apertura comercial en la agricultura.

Los puntos más relevantes establecidos a través de consultas con los distintos países miembros, en el comité de Agricultura de la OMC son los siguientes:

- acceso a mercados
- subsidios a las exportaciones y
- ayudas internas
- medidas sanitarias y fitosanitarias
- otros temas: cláusula de paz , cuestiones no comerciales etc.

1.1 Acceso a Mercados

Los temas referentes al acceso a mercado que serán objeto de negociaciones son:

- a) Reducción arancelaria y picos arancelarios
- b) Escalonamiento arancelario
- c) Incremento de los compromisos de acceso mínimo- cuotas
- d) Administración de contingentes arancelarios
- e) Sistemas de Salvaguardias

El proceso de **tarificación**, si bien logró transformar medidas no arancelarias en aranceles y definir un cronograma de reducción, derivó en algunos problemas. Los altos precios agrícolas vigentes en 1996 llevaron a que se subestimara la magnitud de la protección efectiva. Por otra parte, en numerosos países siguen coexistiendo con los aranceles *ad-valorem* y otras formas de arancelamiento caracterizadas por una marcada falta de transparencia. Nos referimos, entre otros, a los precios de entrada aplicados dentro del Régimen de Organización de Mercados en la UE.

En la práctica esta combinación de elevados aranceles efectivos y disposiciones sobre la Organización Común de Mercados se constituyen en una barrera infranqueable para el ingreso de productos por la existencia de precios de entrada arbitrarios que son tomados como referencia para la aplicación del arancel.

Asimismo, los **picos arancelarios** que se han convertido en una virtual prohibición a la importación, lo cual determina su pronta eliminación.

Ejemplos de Picos Arancelarios en la Agricultura Después de la Ronda Uruguay (en %)

Productos/Países	Unión Europea	Estados Unidos	Canadá	Japón
Carne Vacuna	215	26	26	46
Quesos	120	133	246	30
Leche	113	66	241	280
Trigo	65	2	77	39
Caña de Azúcar	73	43	70	100
Tabaco	58	10	13	0

Fuente: UNCTAD

El escalonamiento arancelario es la diferencia en los aranceles aplicados sobre las líneas arancelarias referentes a distintas etapas del procesamiento en una cadena productiva. Este establece una protección a los sectores procesadores domésticos, restando a los demás países la condición de abastecedores de materia prima con mayor valor agregado. Como se trata de una práctica generalmente adoptada por los países desarrollados, los países en desarrollo encuentran serias dificultades para el desarrollo la agroindustria doméstica.

Aranceles aplicados por los Países Desarrollados a las Importaciones Provenientes de los Países en Desarrollo

Grupo de Productos	Aranceles (%)
Materias primas	2,1
Semi Manufacturados	5,3
Productos Acabados	9,1

Fuente: OMC.

También es muy relevante la discusión referente a las **cuotas arancelarias**, ya que este sistema es muy utilizado, dificultando el acceso a importantes mercados. Existen aplicaciones de cuotas a países tales como la China, Corea, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, en productos tales como: soja, arroz, carnes, lácteos y tabacos, entre otros.

Finalmente, con relación a los aranceles hay una cláusula de **salvaguardias especiales**, concebida en el contexto de la Ronda Uruguay para acomodar las presiones de los países desarrollados, temerosos que la arancelización resultara en una avalancha de importaciones.

Propuestas:

- A) **Aranceles:** consolidación de las otras formas de arancelamiento en aranceles *ad-valorem* aplicados a los precios reales de transacción. Reducción inmediata de los picos arancelarios a través de la aplicación de una fórmula apropiada que permita atacar conjuntamente el problema del escalonamiento arancelario.
- B) **Cuotas:** ampliación de las cuotas de acceso mínimo hasta su total eliminación.
- C) **Administración de contingentes arancelarios:** se deberá procurar una administración transparente de los mismos con el fin de que no impidan el acceso a mercados.
- D) **Salvaguardias Especiales:** eliminación de la cláusula de salvaguardias especiales para la agricultura, incorporando el sector en las salvaguardias generales de la OMC.

1.2. Subsidios a las Exportaciones

Los compromisos de reducción hasta el año 2.000, asumidos en el Acuerdo Agrícola de la OMC (reducción del 36% en valor y del 21% en volumen), han dejado un margen de maniobra muy grande para los países desarrollados y permitido que ellos recurran a esta práctica para aumentar su participación en los mercados mundiales. Mas allá de la exigencia de respetar el acuerdo de reducción, la utilización de subsidios acumulados ha causado grandes problemas al comercio de productos agrícolas en estos últimos años. Su efecto distorsivo al comercio hace necesaria su rápida eliminación.

El crédito a la exportación debe ser tratado en el contexto de subsidios a las exportaciones. La utilización de recursos y garantías de los Estados en operaciones de financiamiento a las exportaciones ocasionan una distorsión en los mercados y perjudican a los países que no disponen de recursos para disputar porciones de mercado. Esto sucede en base a los recursos de las tesorerías.

El objetivo en este aspecto es establecer reglas claras y transparentes que disciplinen el crédito, seguros y garantías de crédito a las exportaciones para eliminar toda forma de subsidio encubierto.

Hay otra práctica, como la **ayuda alimentaria** que utilizada en forma incorrecta tiene el mismo efecto que los subsidios a las exportaciones, desplazando a las exportaciones de países que no realizan prácticas distorsivas al comercio.

Propuestas:

- a) **Subsidios a las exportaciones:** se debe acordar su completa y total eliminación y quedar regidos por las mismas reglas que regulan las exportaciones de productos industrializados. La no-eliminación de los subsidios a las exportaciones está llevando a la ruina y exponiendo los ingresos de los productores que no subsidian, en especial en las economías no industrializadas. Por lo tanto se debe asimilar esta política a la de los productos industrializados en donde la práctica de los subsidios está prohibida totalmente.
- b) **Crédito a la exportación:** definir criterios para disciplinar estas operaciones en el comercio agrícola, de acuerdo con los que ya existen para los demás sectores con el fin de evitar efectos distorsivos al comercio.
- d) **Ayuda alimentaria:** definir criterios para disciplinar estas operaciones en el comercio agrícola.

1.3. Políticas de Ayuda Interna

En el AoA se clasifica a las políticas de ayuda interna en distintas "cajas", de acuerdo a sus efectos sobre el mercado.

Las políticas clasificadas en la **caja verde** están autorizadas por la OMC por ser consideradas no distorsivas al comercio y no están sujetas a los compromisos de reducción, correspondiendo a los países solamente notificar a la OMC para permitir su control. En 1997, el total desembolsado por los 43 países que notificaron a la OMC sobre el uso de estas medidas alcanzó US\$ 94 mil millones. Los pagos directos a los productores americanos encuadrados en el *Fair Act* de 1996, que representan gastos de US\$ 35,6 mil millones hasta 2002, están encuadrados en la caja verde.

Respecto a las políticas que agrupa la **caja ámbar** (precios administrados, crédito/ayuda subsidiado) que afectan a la producción, tienen efectos distorsivos sobre el comercio y están sujetas a reducción.

Las políticas de compensación a los productores por los programas de limitación a la producción, originados en la reforma de la PAC de 1992, se agrupan en la **caja azul**.

Propuestas:

- a) caja amarilla y caja azul: se propone su pronta eliminación dado su efecto distorsivo al comercio.
- b) caja verde: debido al elevado monto de los gastos notificados en el ámbito de la caja verde, es imprescindible rever los criterios de encuadre de estas políticas, con el objeto evitar efectos distorsivos al comercio.

1.4. Normas sanitarias y fitosanitarias

Las normas sanitarias y fitosanitarias y las reglamentaciones técnicas pueden convertirse en un instrumento preferencial de restricciones al comercio. Las medidas de protección al consumidor así como las sanitarias y fitosanitarias, deben de estar científica y sólidamente evaluadas y comprobadas y con los resultados reproducibles.

En consecuencia, la tarea central en torno a estos temas es lograr una aplicación efectiva de los acuerdos de la ronda Uruguay, evaluando sistemáticamente su cumplimiento por parte de los principales socios comerciales e impidiendo que los países de mayor desarrollo económico apliquen reglamentaciones técnicas y sanitarias complejas, de legitimidad cuestionable y de difícil cumplimiento por parte de los países en desarrollo.

2. OTROS TEMAS

2.1. Cláusula de Paz

Esta cláusula, incluida en el artículo 13 del Acuerdo Agrícola, establece que durante su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2003 los países deberán ejercer moderación en la aplicación de medidas compensatorias contra países que, no obstante concediendo subsidios a sus políticas internas y a sus exportaciones, estén cumpliendo los compromisos originarios de la Ronda Uruguay. Consistente con la propuesta de eliminación de las cajas amarillas y azules y con la eliminación plena de los subsidios a las exportaciones, no se debe de ninguna manera aceptar una eventual prórroga de esta cláusula para después del año 2003.

2.2. "Cuestiones no Comerciales"

El tema del **medio ambiente**, según resolución de los ministros de agricultura del MERCOSUR, debe de ser tratado en otros foros y en base a los acuerdos que sobre el medio ambiente existen en las Naciones Unidas y que nuestro país ha ratificado. Este aspecto debe de ser considerado por políticas específicas

que no distorsionen la producción y el comercio y por lo tanto, de ellos completa y efectivamente desconectados.

Respecto a la **multifuncionalidad** en la agricultura se ha venido planteando como una nueva base argumental por parte de los países más reticentes al ordenamiento del comercio agrícola y la eliminación de las distorsiones de precios y mercados.

En consecuencia, la negociación debiera contribuir a evitar tales confusiones y remitir las preocupaciones relativas a temas como la protección del medio ambiente, el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y otros similares, al ámbito de políticas específicas que no distorsionen la producción y el comercio y que por lo tanto estén desconectadas de ellas.

2.3. Biotecnología

La biotecnología, especialmente en los aspectos que atañan al uso de organismos genéticamente modificados formara parte de la próxima agenda. Es importante que el país se alíe con aquellos países que defienden la liberalización comercial de los productos transgénicos, pues el agro no puede quedarse apartado de las innovaciones tecnológicas. Esto ocasionaría pérdida de competitividad y consecuentemente de mercados para los concurrentes que ya producen comercialmente los productos transgénicos.

2.4. Cláusula Social

De la misma manera, que con respecto a la cuestión ambiental, hay un intento de los países desarrollados - incluso con apoyo de las organizaciones de trabajadores de los países desarrollados- de vincular cuestiones laborales a las relaciones comerciales entre países. Este vínculo permitiría a los países ricos alegar la práctica de *dumping* social en las exportaciones de los países en desarrollo, entendido esto como la remuneración de la mano de obra a costos inferiores al vigente en los países más ricos. Eso justificaría la creación de nuevas trabas o la imposición de tributación compensatoria sobre las exportaciones. El tema laboral es algo que debe ser tratado en la Organización Internacional del Trabajo - OIT.

2.5. Tratamiento especial y diferenciado para países en desarrollo

Este tema planteado por la UE reviste un concepto muy importante ya que reconoce la necesidad de todos los miembros y en particular de los países en desarrollo, de acceder a un mayor beneficio de la expansión del comercio mundial. Pero a nuestro entender, la orientación que puede tomar es sumamente delicado ya que de acuerdo a su implementación se pueden introducir fuertes desvíos de comercio (propuesta de la UE, *Everything but Arms*).