



## LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO AGRÍCOLA A 30 AÑOS DE LA CREACIÓN DE LA OMC

*El 1ero de enero de 2025 se cumplirán 30 años de la creación de la OMC. Reconociendo los méritos de la incorporación (parcial) de la agricultura al sistema multilateral del comercio en 1995, los temas pendientes en la agenda de liberalización del intercambio de productos agrícolas siguen siendo muchos y de gran relevancia, condicionados por un contexto internacional cada vez más volátil y complejo. En el presente artículo se analiza el estado actual de la negociación agrícola y las perspectivas de cómo el proceso podría evolucionar en el futuro cercano.*

### 1.- PROGRESOS OBTENIDOS EN LA RONDA URUGUAY DE NEGOCIACIONES DEL GATT

La creación de la **Organización Mundial del Comercio (OMC)** en 1995 y especialmente, los Acuerdos sobre la Agricultura (AsA) y sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF), han representado un avance significativo en la liberalización y transparencia del comercio agrícola mundial, sobre todo si tenemos en cuenta las grandes deficiencias regulatorias que existían durante la era GATT iniciada en 1947, las cuales daban lugar a toda clase de restricciones y distorsiones en el comercio.

- Gracias al **AsA**, los Miembros de la OMC asumieron compromisos en 3 áreas (conocidas como “pilares”). En materia de ayuda interna (subsidios a la producción) se han establecido toques a los programas de apoyo distorsivo y se previeron las condiciones para que una medida de ayuda esté exceptuada de estos toques. En materia de acceso a mercados, se han reducido y consolidado los niveles arancelarios máximos y además, se abrieron contingentes arancelarios preferenciales para garantizar condiciones de acceso mínimo. Finalmente, con relación a la competencia de las exportaciones, se permitió el uso de subsidios a la exportación solo a un limitado grupo de 16 Miembros, pero bajo estrictos límites.
- Por su parte, el **AMSF**, reafirmó el derecho de los Miembros de adoptar y aplicar las medidas necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales, pero a condición de que esas medidas no se apliquen de manera que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los Miembros en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional. Para dar cumplimiento a esta obligación básica, el AMSF exige que las medidas sanitarias se basen en evidencia científica suficiente (incluyendo una evaluación del riesgo), sean proporcionales, transparentes, no discriminatorias, etc.

El AsA siempre fue concebido como un primer paso en la liberalización comercial, al punto que su propio artículo 20 mandata a continuar con el proceso de reforma de la agricultura. Si bien nadie duda del progreso logrado en 1995, tampoco caben dudas que el camino



pendiente hacia el logro del objetivo de un “*sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado*” es aún largo. Tanto es así que:

- En materia de **ayuda interna**, las reglas adoptadas en 1995 no han sido suficientes para frenar el fuerte crecimiento de los subsidios en estos últimos años, al punto de que la suma total de la ayuda otorgada por los Miembros de la OMC asciende a USD 610.000 millones anuales<sup>1</sup>. Todo indica que esta suma seguirá creciendo ya que:
  - Hay muchos tipos de ayuda que no están sujetas a topes (especialmente los programas de Caja Verde) y que están creciendo de forma alarmante.
  - Hay ayudas que están atadas a la evolución del valor de la producción agrícola o VOP (ayudas *de minimis*) y, por ende, el límite establecido tiende a crecer de la mano del aumento de la producción agrícola.
  - Para aquellas ayudas sujetas a límites (como la MGA y *de minimis*), sigue existiendo una importante “agua” (es decir que los niveles de subsidios efectivamente aplicados están muy por debajo de los máximos consolidados permitidos). De hecho, si tomamos a los 10 Miembros con mayor peso en el comercio mundial, ninguno de ellos hace un uso superior al 30% de su capacidad máxima legalmente habilitada para dar subsidios.
- En materia de **acceso a mercados**, se observa que se mantienen las grandes diferencias entre los productos agrícolas y los no agrícolas, tanto en los niveles arancelarios aplicados como en los consolidados. Mientras que el nivel promedio de derecho de importación aplicado en agricultura es de 14,8%, el derecho aplicado para bienes no agrícolas es de 8%. Si vemos los niveles máximos consolidados, el nivel promedio en agricultura es de 54%, muy superior al 27% para productos no agrícolas. Además, estamos hablando de niveles promedio, no es poco frecuente que productos agrícolas enfrenten aranceles de importación prohibitivos, superiores al 100%.<sup>2</sup>

Las críticas al funcionamiento del **AMSF** han sido menores, al punto que no se registran propuestas de revisión legal sobre este acuerdo. De ninguna manera esto debe leerse como una afirmación de que las barreras no arancelarias han desaparecido, de hecho, estamos muy lejos de esta situación. Lo que planteamos es que las obligaciones que establece el AMSF han sido razonablemente eficientes como para desalentar el uso de medidas sanitarias o fitosanitarias como barreras injustificadas o arbitrarias. De hecho, esta situación ha estimulado que muchos Miembros migren hacia la adopción de barreras supuestamente ambientales, donde el marco regulatorio OMC es mucho menos estricto que en materia sanitaria.

---

<sup>1</sup> JOB/AG/253

<sup>2</sup> [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/wtp2023\\_special\\_topic1\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/wtp2023_special_topic1_s.pdf)



## 2.- LOS INTENTOS DE AVANCE EN EL PROCESO DE REFORMA DE LA AGRICULTURA

El proceso de reforma de la agricultura no se lanzó de forma aislada, sino en el marco de un amplio programa de negociación llamado la “**Ronda de Doha**”,<sup>3</sup> el cual incluía una nutrida variedad de temas tales como servicios, bienes no agrícolas, propiedad intelectual, entre otros. Como suele pasar en estos procesos, inician con fuerte optimismo. Hubo progresos importantes en las negociaciones y avances sustantivos en los borradores de textos conocidos como “Modalidades”, a través de las cuales se intentaban establecer las metodologías y parámetros para recortar de forma sustancial las medidas de ayuda interna distorsiva, los aranceles y los subsidios a las exportaciones, entre otras cuestiones.<sup>4</sup>

Sin embargo, por diferentes motivos, este proceso **se fue diluyendo con el paso de los años**. Si bien el estancamiento de la negociación fue generalizado y afectó a toda la Ronda Doha, su impacto en la agricultura es de los más significativos por el elevado nivel de distorsiones que históricamente han afectado al sector.

De hecho, desde 1995 a la fecha, el único progreso significativo fue la adopción de la Declaración Ministerial de Nairobi sobre **Competencia de las Exportaciones** de 2015<sup>5</sup> a través de la cual se prohibió el uso de subsidios a las exportaciones y se establecieron reglas en materia de ayuda alimentaria internacional, empresas comerciales del Estado exportadoras y créditos a la exportación.

En contrapartida, y como se analizará más adelante, en la Conferencia Ministerial de Bali de 2013 se adoptó la Decisión sobre **Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria**, la cual, establece una solución temporaria basada en la no posibilidad de cuestionar legalmente las medidas adoptadas para mantener los stocks públicos con fines de seguridad alimentaria (conocida como “cláusula de paz”). Esta Decisión no es un paso positivo en el camino hacia la reforma de la agricultura sino más bien todo lo contrario, ya que brinda cobertura legal a una serie de medidas sobre las cuales existen serios reclamos sobre su impacto distorsivo y consistencia con las reglas OMC<sup>6</sup>.

## 3.- DONDE NOS ENCONTRAMOS EN 2024

La **situación actual no es nada auspiciosa**. Se destaca una vez más la constancia del Grupo Cairns, siempre liderando los diálogos de forma activa y haciendo propuestas positivas para avanzar en la liberalización (especialmente en el pilar de Ayuda Interna)<sup>7</sup>, así como su apertura a buscar acercamientos con otros grupos negociadores con miradas

---

<sup>3</sup> [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/minist\\_s/min01\\_s/mindecl\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm)

<sup>4</sup> La última versión negociada de las Modalidades agrícolas data de 2008 (TN/AG/W/4/Rev.4).

<sup>5</sup> WT/MIN(15)/44

<sup>6</sup> G/AG/W/250

<sup>7</sup> JOB/AG/243/Rev.1



opuestas, iniciativa que hasta ahora no ha dado sus frutos como consecuencia de la falta de flexibilidad mostrada por las contrapartes en este diálogo.

Si bien se mantiene la histórica tensión entre Miembros que están a favor y los que están en contra de la liberalización comercial, la situación actual tiene algunas **particularidades** que vale la pena mencionar:

- No caben dudas de que el mundo está en plena reconfiguración y que en el marco de este proceso se observa un **debilitamiento del multilateralismo** así como una creciente fragmentación económica, donde la seguridad nacional volvió a ser un tema preponderante en la agenda política y comercial de los países.

Este proceso se venía gestando desde hace algunos años pero se aceleró a partir de la pandemia del Covid-19 y la Guerra en Ucrania, fenómenos que expusieron una situación preocupante: a pesar de años de cooperación multilateral, liberalización del comercio y de fuerte interdependencia económica, las cadenas globales de valor seguían siendo frágiles. Todo ello incentivó a algunos países a poner bajo cuestionamiento la conveniencia de seguir aplicando la teoría económica pura de “eficiencia productiva” a través de cadenas de valor transnacionales, en un contexto donde se van agravando las tensiones geopolíticas. Esto da lugar a la implementación de estrategias de “*de-risking*” de la producción y el comercio, al menos en productos o sectores vitales para esos países.

En el marco de esta estrategia de “*de-risking*” surgen 2 grandes conceptos.

- Por un lado, el de “autonomía estratégica”, según el cual para garantizar la estabilidad económica, la seguridad y la soberanía política de los Estados resulta muy riesgoso depender de fuentes de abastecimiento externo para ciertos productos o sectores claves. Es bajo este paradigma donde se conceptualiza a la seguridad alimentaria como “autoabastecimiento”, por lo que vemos a muchos Miembros instrumentando políticas activas para producir agro-alimentos en condiciones poco propicias o competitivas, pero financiado todo a través de grandes paquetes de subsidios y medidas unilaterales que restringen injustificadamente el comercio.
  - Por otro lado, para aquellos productos que no pueden ser abastecidos localmente, se promueven cadenas de suministro diversificadas y resilientes, favoreciendo siempre el comercio e inversiones con países con los cuales hay afinidad política, de valores o, en todo caso, proximidad geográfica.
- Como consecuencia directa del punto anterior podemos señalar que las discrepancias actuales sobre la negociación no tienen que ver con el nivel de ambición en el proceso de liberalización, sino que más bien se relacionan con la **falta de acuerdo sobre el camino a seguir**. Mientras algunos Miembros reclaman avanzar hacia un sistema de comercio agrícola más transparente y libre de

distorsiones (de acuerdo al mandato negociador original), otro grupo de Miembros reclaman por una reforma en el sentido contrario, es decir, una que les otorgue más “espacio de política” para adoptar medidas distorsivas, argumentando que las mismas son necesarias para lograr su seguridad alimentaria. Es en este contexto donde se presentan propuestas tales como la solución definitiva sobre stocks públicos o el planteo de establecer salvaguardias especiales que permitan subir fácilmente aranceles de importación.

- En muchas ocasiones la evolución de las negociaciones agrícolas estuvo vinculada a los potenciales **trade offs o ganancias cruzadas** en otras áreas de la negociación, como por ejemplo, la reducción de aranceles en industria (NAMA). Desde hace años, no se observa que exista un tema que pueda servir como *trade off* como para que se levanten los bloqueos al avance en la negociación agrícola, posiblemente porque hoy no existe lo que se conoce como “paquete negociador”.
- Además de ello, durante la Ronda Uruguay e inclusive, en el inicio de la Ronda Doha, no existían dudas de que la **“agricultura” era un tema central** de la negociación. Hoy en día esto se ha diluido parcialmente. De hecho, algunos Miembros pretenden cambiar el foco de la discusión a partir de una construcción retórica injusta que busca instalar al sector como el principal responsable del cambio climático. Este planteo no solo es técnicamente incorrecto<sup>8</sup> sino que por el contrario, el sector es el principal afectado por el cambio climático por tratarse de una “industria a cielo abierto”<sup>9</sup>. Además, estos planteos no tienen en cuenta el aporte de la agroindustria a la seguridad alimentaria y su capacidad de absorción de carbono de la atmósfera, tema recurrentemente planteado por los Ministros del Consejo Agropecuario del Sur (CAS), siempre sobre la base de que el sector “es parte de la solución, no del problema”.
- Se observa cierto grado de **reacomodamiento de algunos Miembros**. Indonesia y Sudáfrica se alejaron de las históricas demandas de liberalización del Grupo Cairns y hoy se enrolan en el grupo de Miembros que reclama más espacio de políticas. Por el contrario, la UE y EEUU han tenido posiciones mucho más constructivas y dialoguistas, dejando de lado bloqueos planteados en el pasado. Posiblemente esta actitud tenga como trasfondo el hecho de que otros Miembros estén haciendo el “trabajo sucio” de bloquear.<sup>10</sup>
- Finalmente, hay un **problema serio con respecto al proceso negociador**. A esta altura de los acontecimientos, a nadie sorprende que los principales problemas de la negociación agrícola no sean eminentemente agrícolas, tienen raíces mucho más profundas y extensas. Desde ya, no pretendemos omitir la sensibilidad que expresa el sector en muchos Miembros, lo que planteamos es que uno de los

<sup>8</sup> IPCC Sixth Assessment Report (AR6) “Climate Change”. 2023

<sup>9</sup> La Economía Del Cambio Climático En América Latina Y El Caribe: Paradojas Y Desafíos Del Desarrollo Sostenible. 2015

<sup>10</sup> [https://www.foreignaffairs.com/united-states/world-abandoning-wto-china-leading-way-kristen-hopewell?utm\\_medium](https://www.foreignaffairs.com/united-states/world-abandoning-wto-china-leading-way-kristen-hopewell?utm_medium)

grandes desafíos que enfrenta hoy el multilateralismo y, más específicamente, las negociaciones multilaterales para liberalizar el comercio tienen implicancias más amplias, en algunos casos vinculadas al propio funcionamiento de la OMC. De alguna manera, esta conceptualización sobre el encuadre del problema se evidencia en algunas de las propuestas o temas que fueron expuestos en los últimos 2 años. Algunas de estas propuestas son:

- Mejorar el funcionamiento de las Conferencias Ministeriales, máximo órgano de la estructura institucional de la OMC y espacio natural para la toma final de decisiones.<sup>11</sup>
- Cambiar el abordaje tradicional de las negociaciones agrícolas, colocando al valor de la “sostenibilidad” como eje central de los planteos de reforma<sup>12</sup>. Dentro de este cambio de abordaje existen propuestas interesantes donde se plantea la necesidad de re-enfocar los subsidios vigentes hacia programas de apoyo no distorsivos, que fomenten la transformación de los sistemas alimentarios para cumplir con los ODS (especialmente a través de servicios generales de Caja Verde). También se ha propuesto mejorar las condiciones arancelarias de acceso para productos con atributos de sostenibilidad diferenciales.
- Cambiar el formato negociador seguido hasta ahora de reuniones amplias que incluyen a todos los Miembros, por otro basado en grupos de trabajo más reducidos, liderados por “facilitadores” que promueven la búsqueda de consensos.
- Cambiar la regla de consenso actual por la de “convergencia” (donde no se requiere unanimidad) o “consenso responsable” (donde el Miembro que no puede sumarse al consenso tiene que brindar justificaciones de su negativa)<sup>13</sup>.

#### 4.- QUÉ PODEMOS ESPERAR EN EL FUTURO CERCANO

En primer término, es importante poner en valor la **relevancia de la negociación multilateral**, especialmente para países como Argentina, la cual no puede ser reemplazada por las negociaciones de Acuerdos Comerciales Regionales (ACRs). En primer lugar, porque hay temas que por su propia naturaleza, solo pueden abordarse desde el plano multilateral, como la reducción de subsidios distorsivos (ningún país asume compromisos en la materia en ACRs). En segundo lugar porque, si bien el anuncio del cierre de negociaciones con la UE es una noticia muy positiva, nuestro bloque regional ha dado muestras de tener grandes dificultades y demoras al momento de negociar ACRs.

---

<sup>11</sup> WT/GC/W/940 y WT/GC/W/873/Rev.3

<sup>12</sup> WT/GC/W/938

<sup>13</sup> JOB/GC/402

Finalmente, porque las negociaciones OMC involucran a 166 Miembros que representan el 98% del comercio mundial, lo que deja a las claras su potencial impacto. No tenemos dudas que la negociación multilateral y los ACRs no son alternativas contradictorias entre sí, todo lo contrario, son complementarios.

Habiendo hecho esta aclaración sobre la importancia de las negociaciones multilaterales, por el momento, **no vemos muchos factores que nos permitan ilusionarnos** sobre un futuro distinto, al menos en el corto plazo.

Teniendo en cuenta la naturaleza de los desafíos que enfrentamos, enumeramos algunas **opciones de abordaje** que podrían ser de utilidad para que Argentina, junto a sus socios del Grupo Cairns, sigan liderando las negociaciones:

- Consolidar alianzas con organismos internacionales con visiones análogas a la de Argentina. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y, más concretamente, la Red de Negociadores que lanzó junto al International Food Policy Research Institute (IFPRI), puede brindar insumos de altísima calidad para las negociaciones.
- Fortalecer y dinamizar al Grupo Cairns a través de reuniones periódicas de alto nivel (Ministros de Comercio y de Agricultura), impidiendo que visiones minoritarias contrarias al espíritu original del Grupo frenen su avance en el reclamo por una mayor liberalización.
- Insistir en la construcción de puentes con Miembros con miradas opuestas, promoviendo la búsqueda de consensos programáticos y objetivos evolutivos.
- Evaluar propuestas alternativas de corte plurilateral (es decir, que no necesariamente incluyan a todos los Miembros de la OMC), inspiradas en las iniciativas conjuntas lanzadas en la 11 Conferencia Ministerial de Buenos Aires<sup>14</sup>. A priori, esta alternativa es especialmente aplicable para los trabajos en acceso a mercados.
- Más allá de eventuales nuevas propuestas específicas para agricultura, es importante insistir en propuestas transversales que contribuyan mejorar la dinámica de las negociaciones y el proceso de toma de decisiones, preservando no solo la agenda agrícola sino la lógica y valor de una organización como la OMC.
- Cruzar la agenda OMC con las negociaciones en otros foros internacionales. Vale recordar que en el ámbito de la Convención sobre Diversidad Biológica se aprobó el Marco de Kunming-Montreal, cuyo objetivo 18 mandata a identificar para 2025 y eliminar gradualmente o reformar los subsidios que sean perjudiciales para la biodiversidad.

---

<sup>14</sup> [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/jsi\\_s/jsi\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/jsi_s/jsi_s.htm)