

# **Poder normativo de la OMC en la regulación del comercio agrícola.**

Paz Sergio.

Cita:

Paz Sergio (2010). *Poder normativo de la OMC en la regulación del comercio agrícola*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/722>

# **Poder normativo de la OMC en la regulación del comercio agrícola**

Dr. Sergio Paz  
Docente-investigador  
Universidad Nacional de Quilmes  
spaz@unq.edu.ar

Área Temática: Organismos internacionales en el orden global

## **1. Introducción**

En el año 2008 se desató con fuerza una de las mayores crisis del capitalismo global, con profundas implicancias en el conjunto de los organismos heredados de Bretton Woods. En el plano comercial, la OMC no sólo enfrentó nuevos desafíos por los efectos inmediatos de la crisis económica internacional, sino que fue interpelada sobre sus responsabilidades en la configuración del orden económico actual.

En muchos casos, los reclamos en el ámbito de la regulación del comercio, particularmente de los productos agrícolas, involucran viejos pedidos realizados por los países no desarrollados en materia de promoción de sus intereses específicos, frente a la acuciante asimetría existente. Particularmente, se reavivó el debate sobre el proteccionismo agrícola ante la persistencia o instauración de barreras al comercio bajo el pretexto de atender la seguridad alimentaria.

En esta ponencia se describirá el recorrido hasta arribar a la OMC y luego se analizará su capacidad de regulación en el comercio agrícola y los fuertes cuestionamientos sobre su eficacia en este campo. Se establecerán los últimos pasos dados en este foro, donde se destacan escasos resultados y la poca efectividad en la incorporación de temas centrales para los países no desarrollados, además de la ausencia de un acuerdo prometedor de carácter general para la agricultura. También será importante comprender las implicancias de la actual crisis internacional en el comercio agrícola y su influencia en el estancamiento de las negociaciones de Doha.

## **2. El camino del régimen hasta alcanzar la OMC**

En un clima de profundo arraigo de los principios del liberalismo económico, la intención de los Estados creadores del complejo institucional surgido en Bretton Woods, era neutralizar cualquier resurgimiento del conflicto a partir de causales económicas.

Los principios que guiaron al orden económico naciente reflejaron el consenso liberal de su tiempo, que destacaba al comercio internacional como generador de prosperidad y propiciador de la paz mundial. La necesidad de un comercio más libre ya estaba en los Catorce Puntos de Wilson en 1918 para asegurar las condiciones de paz. Esta idea también estaría presente en la Carta del Atlántico firmada en 1941 entre Roosevelt y Churchill, la cual sentaría indicios claros sobre el orden económico pretendido cuando finalizara la guerra.

El régimen internacional comercial de posguerra plantearía la necesidad de establecer obligaciones y garantías mutuas entre los Estados, a fin de asegurar la previsión y la estabilidad en el acceso a los mercados de productos y factores. Particularmente, el régimen internacional comercial de posguerra se sustentaría en un intento por establecer una correcta complementación de los esquemas comerciales nacionales a partir de la firma de acuerdos que devendrían en compromisos referidos esencialmente referidos a rebajas arancelarias, y luego sobre las barreras para-arancelarias.

Las medidas proteccionistas adoptadas frente a la crisis económica de 1930, junto a los pobres resultados obtenidos en las Conferencias de Lausana en 1932 y de Londres en 1933, habían dejado rastros de escepticismo respecto a las posibilidades de una cooperación extendida en el sistema internacional. Pero el clima cambió con las Conferencias de Dumbarton Oaks de 1944, y más precisamente con la Conferencia de San Francisco de 1945 en la que nació la Carta de Naciones Unidas. Se comenzaba a perfilar la hegemonía de Estados Unidos sobre el orden internacional que toma especial fuerza con los acuerdos de Bretton Woods (De la Iglesia, 1994).

Un régimen internacional establece un orden negociado a partir de un conjunto de acciones reguladoras, donde podría esperarse que las acciones evasivas a la normativa reguladora erosionen su legitimidad y disminuyan su eficiencia (Krasner, 1982). Mientras que el conjunto de los organismos internacionales de posguerra integraría un nuevo elemento, en tanto coadyudaron a establecer un cuadro trasnacional cada vez más afectado por las situaciones de interdependencia (Young, 1982).

El diseño funcionalista presidiría los arreglos institucionales de posguerra, cediendo en los organismos el diseño y ejecución de las tareas prácticas, abriendo el camino para el crecimiento del conjunto de los organismos conforme la división técnica planteada para el tratamiento de los problemas y desafíos en el orden internacional.

El objetivo inicial en el plano comercial internacional sería la creación Organización Internacional de Comercio (OIC), que completaría al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (BIRF) acordados en Bretton Woods, pero no entró en vigor. En lugar de ella, se constituyó el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) que alcanzaba únicamente la Parte IV de la Carta de La Habana, que impulsaba la creación de la organización. El Acuerdo fijaba básicamente rebajas a las barreras arancelarias y fue incluido en la Carta de La Habana, pero al fracasar la creación de la OIC, este cuerpo concebido originalmente como un apéndice de la organización pasó a convertirse en el acuerdo de referencia que guiaría el comercio internacional (Dam, 1970).

Fue en la reunión preparatoria de Ginebra para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Ocupación de La Habana donde se negoció el GATT, por iniciativa de Estados Unidos, con el objetivo de impulsar la liberalización comercial a partir de una generalizada reducción arancelaria.

El GATT nació como un acuerdo provisional a la espera de la entrada en vigor de la OIC, ante el requerimiento de su ratificación por cada país firmante, comenzando a regir el 1 de enero del año 1948 cuando la Conferencia de La Habana aún se estaba desarrollando. Finalmente, la propuesta que preveía los tres organismos mencionados inspirados en el proyecto de John Keynes y la delegación inglesa, chocó con los intereses americanos y el objetivo de crear la OIC para regular las relaciones comerciales internacionales fue una aspiración quedó pendiente (Jackson, 1998).

Un punto importante para entender el fracaso de la propuesta para dotar al régimen de un organismo es que los resultados alcanzados en la Conferencia de La Habana fueron muy pobres, en tanto se anularon puntos del proyecto original, gestado en las reuniones preparatorias de Londres y Ginebra, que recogía aportes atinentes al desarrollo por la activa presencia de los países no desarrollados. Luego de los cambios introducidos, solamente Australia y el Líbano ratificaron la Carta de La Habana, lo cual significó un revés importante para los países que buscaban la creación de la OIC (Nieto, 2005).

La propuesta inicial de la Carta de La Habana tenía elementos de inspiración keynesiana tendientes a suavizar el recorrido hacia el desarrollo de los países no desarrollados como

medidas comerciales para estabilizar los precios de los *commodities* y afrontar el déficit de Balanza de Pagos, junto a una serie amplia de mecanismos para otorgar un trato más favorable a los países más atrasados. Además, contenía una serie de artículos que establecían el compromiso de los Estados en la búsqueda del pleno empleo, la adopción de políticas para evitar fluctuaciones fuertes de la demanda global y preveía una instancia formal para la solución de las diferencias comerciales. Según Diez (2007), al no haber admitido las propuestas keynesianas, los acuerdos alcanzados efectivamente en Bretton Woods engendraron un sistema tremendamente asimétrico, a partir de replicar el antiguo sistema que precedió a la crisis del '30, otorgando ventajas asimétricas, principalmente para Estados Unidos y los países desarrollados en detrimento de los no desarrollados.

Las instituciones internacionales plantean relaciones de tensión con los países dominantes. En este sentido, Estados Unidos entraría en colisión muchas veces cuando comprendiera que las instituciones pretendían funciones políticas o cuando las vean cercanos a romper la pauta de congruencia con el nivel hegemónico. En el momento de discusión de la OIC, sus características no expresaban los intereses de Estados Unidos que buscaban esencialmente un acuerdo tarifario para dismantelar las barreras arancelarias elevadas en el periodo de entreguerras, dándole la espalda y condenándola al olvido.

Como señalan Abbott y Snidal (1998), reconociendo que las características de la centralidad de las funciones y la independencia para actuar como un agente neutral pueden convertirse en atributos de los organismos internacionales, es posible que en momentos determinados los Estados prefieran estas formas de institucionalización y no los acuerdos.

El régimen comercial conservaría una pauta de congruencia con el liderazgo de Estados Unidos como Estado hegemónico, mientras que los Estados más débiles se limitarían a observar la marcha del régimen. Los Estados más poderosos, atentos a los países industrializados con influencia decisiva en el orden económico y comercial internacional, lograrán evadir, o atemperar, el cumplimiento de los compromisos acordados, mientras que los países más débiles se verán imposibilidad de actuar de la misma forma, procurando lograr incrementar la independencia de su organismo y, con ella, la autonomía del poder político-estatal dominante.

El GATT regularía las relaciones comerciales internacionales durante casi cinco décadas, pero su naturaleza jurídica no permite señalar que se trató de un organismo

internacional (Ávila; Díaz Mier; Castillo, 1994). Incluso cuando Estados Unidos comunicó que no ratificaría la Carta de La Habana condenando a la OIC, algunos países emprendieron esfuerzos para revisar y reformular al GATT de modo de transformarlo en un organismo. Durante la década de 1950, se trabajó en esta línea, pero nuevamente el hegemón rechazó esta propuesta y se abandonó la posibilidad de crear un organismo para el régimen comercial.

Sin embargo, los trabajos realizados introdujeron algunas modificaciones en el GATT para mejorar su funcionamiento operativo, y para inicios de la década de 1960 fue dotado de un dispositivo institucional con 400 funcionarios y sede permanente en Ginebra, de modo de poder llevar adelante las actividades de su secretariado. Será entonces con la creación de la OMC, resultado de la Ronda Uruguay y la puesta en práctica del Acta de Marrakech, que el régimen comercial tendrá un verdadero organismo y saldrá una antigua aspiración, aunque este organismo revestirá características muy distintas del proyecto inicial de la OIC.

Thompson y Snidal (2005) señalan que quizás la tarea más importante que tienen las organizaciones internacionales incluida la OMC es administrar y estabilizar la trayectoria de equilibrio, dado que frente a un contrato complejo, las distintas preferencias conducirán a un desacuerdo sobre cuestiones de distribución. Particularmente, el desacuerdo sobre la temática comercial que aborda la OMC, probablemente aumentaría con el número de Miembros y la extensión de su agenda.

Como señala Fearon (1998), para evitar negociaciones interminables, o incluso la posibilidad de estancamiento o retroceso en algunos puntos acordados, los países delegan algunas funciones en una organización que elige uno de los resultados posibles. Se asume que los Estados son los principales actores en el sistema internacional, y crean los organismos internacionales de modo de producir bienes colectivos, aumentar la efectividad y vigilar el cumplimiento de las normas. El fortalecimiento institucional que supone el arribo a la OMC se entiende como una necesidad dado que las funciones asociadas a la agencia del régimen comercial habrían aumentado con el número de Miembros por la adhesión de los países no desarrollados y con la extensión de su agenda hacia ámbitos impensados al momento de firmarse el GATT.

Respecto a los países no desarrollados, cabe señalar que durante los primeros años del GATT no se tuvieron en cuenta sus intereses dado que se trataba de un acuerdo que buscaba la liberalización sobre la base de la no discriminación y, por otro lado, en los años inmediatos de la posguerra estos países podían ejercer poca presión. Pero cuando

se hizo patente la imposibilidad de alcanzar la OIC, su trabajo posibilitó que se establecieran una serie de inclusiones favorables en 1955, pero particularmente en 1965 y 1968 con el capítulo “Comercio y Desarrollo” y el Sistema Generalizado de Preferencias respectivamente (Heredero, 2002).

El camino para los países no desarrollados ha sido arduo y difícil para poder integrar temas de su interés en la agenda del régimen. Cuando la revisión del GATT del 1955 no recogió todas sus pretendidas reivindicaciones, los países no desarrollados crearon un foro alternativo: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), con carácter de organismo permanente del Sistema ONU. Según Jackson (1998), se introdujo el nuevo apartado sobre desarrollo en el GATT y luego se adoptaron las preferencias comerciales, resultado de la presión ejercida por la competencia institucional con la UNCTAD, que integraba a esa altura el principal foro para los países no desarrollados.

A medida que el cuadro institucional del GATT iba tornándose obsoleto ante los nuevos desafíos impuestos por los cambios políticos, económicos y tecnológicos ocurridos a partir de los '70 con procesos como la descolonización, el orden bipolar y la competencia soviética, la industrialización, la integración regional, entre otros, se irían construyendo las bases para la creación y puesta en funcionamiento de un organismo para el régimen comercial que finalmente encarnaría la OMC.

Por otro lado, la inclusión de varios países generó verdaderos desafíos al régimen ante la creciente complejidad de su agenda y un incremento de la heterogeneidad como consecuencia de las asimetrías existentes entre sus Miembros, habría impulsado también el proceso de fortalecimiento institucional en el cuadro de cooperación económica internacional. Sin embargo, la comprensión del formato institucional elegido deben colocarse en línea con su antecesor, entendiendo a la OMC como parte de un largo proceso de maduración institucional y heredero directo de Bretton Woods (Paz, 2008).

Los grandes organismos internacionales de posguerra reflejarían las ideas y ambiciones de un número limitado de países desarrollados, estando al servicio de los intereses de las unidades más poderosas. Pero la adhesión de los países no desarrollados permitió integrar lentamente sus preocupaciones específicas a la agenda de los organismos. En este sentido, la regulación del comercio agrícola ha sido un tema que lentamente fue integrando reclamos sobre las barreras arancelarias y para-arancelarias, el cual fue erigiéndose como un espacio tradicional de fuertes pedidos por parte de estos países al

no encontrar respuestas concretas, incluso movilizándolo en foros alternativos al no poder alcanzar vías de solución a sus problemas.

## 2. 1. El funcionamiento de la OMC

Actualmente, la OMC tiene 153 Miembros y alrededor de 120 son países no desarrollados. La expansión de Miembros, desde el club de 23 países que firmaron el GATT, se debe principalmente a las adhesiones de las economías menos desarrolladas, en tanto la mayoría de los Estados desarrollados fueron los fundadores del GATT o se adhirieron en sus primeros años.

Por otro lado, este registro que contribuye a la expansión del régimen comercial se mantuvo aún cuando el precio de la adhesión ha aumentado con el tiempo, principalmente asociado a los compromisos que deben tomar los nuevos Miembros de la OMC. El precio de la adhesión se incrementó dado que los países debieron consolidar todas sus líneas arancelarias de productos agrícolas y casi todas las de los productos no agrícolas, mucho más de lo que han realizado sus Miembros iniciales (Langhammer & Lücke, 1999).

La creación de la OMC ha significado sin dudas la continuación de los principios fundamentales del GATT, con la pretensión de abordar aquellos puntos que habrían significado verdaderos agujeros a la regulación comercial. Por otro lado, el ámbito de actuación de la OMC es más amplio, extendiéndose a prácticamente cualquier área vinculada al intercambio comercial de los países que involucra los servicios, las inversiones, la agricultura, los derechos de propiedad, entre otras (Díaz Mier, 1996).

Los principios del GATT: a) la no discriminación de los productos y productores; b) la reciprocidad entre las partes; c) el desarrollo de los Estados menos aventajados; d) la eliminación de las restricciones cuantitativas; e) el derecho a salvaguardias; f) la transparencia en el funcionamiento, han tenido plena continuidad en la OMC. No obstante, la OMC incorporó el principio del “todo único”,<sup>1</sup> el cual repercutió en su ámbito de actuación en tanto aumenta su intervencionismo hacia nuevos espacios que antes eran de incumbencia nacional. De esta forma, extendería su potestad a áreas sensibles del desarrollo de los Estados al alcanzarse ciertos acuerdos entre sus Miembros en el panel multilateral.

---

<sup>1</sup> La inclusión del principio del todo único, señala que los Miembros acordaron negociar y firmar todos los Acuerdos de la OMC como parte de un conjunto, esto es, de un “todo único”.

La OMC ha planteado como sus funciones básicas a tareas que el GATT ya venía realizando, a saberse: 1) servir de estructura institucional permanente de sus Acuerdos; 2) convertirse en el foro permanente de las negociaciones comerciales; 3) establecer un canal para el entendimiento a partir de la solución de diferencias y la evaluación de las políticas comerciales; 4) cooperar con otros organismos del sistema internacional, con una referencia especial al FMI y el Banco Mundial. Pero el fortalecimiento institucional que supuso la creación del organismo en el régimen comercial tendría en primer lugar el objetivo de afrontar con mayor eficacia y credibilidad la gestión de sus áreas de actuación vinculadas a la creación de la normativa, la vigilancia de su cumplimiento y la administración de los conflictos comerciales.

Ante la falta de resultados en las negociaciones comerciales en la OMC, algunos espacios se exhiben como elementos exitosos a partir de introducir mejoras organizacionales o sementar prácticas apreciadas en el GATT. Pero aún estos aspectos expuestos usualmente como elementos positivos sobre la capacidad de gestión de la OMC como el proceso de votación o el mecanismo de resolución de conflictos reciben duras críticas y reclamos de mayor transparencia, eficiencia y equidad para los Miembros.

El registro de votación de la OMC, al igual que el GATT, se ha caracterizado por sedimentar la práctica de alcanzar decisiones consensuadas, lo cual establece un sistema más respetuoso con el principio de igualdad soberana que los que establecen el FMI y el Banco Mundial con el sistema de voto ponderado. Si bien la adopción de decisiones por consenso es una práctica apreciada, no ha estado exento de críticas especialmente cuando establece tanto sus decisiones como el armado de las agendas en un grupo pequeño de delegaciones (Lal Das, 2005).

Las fuertes críticas estarían dirigidas a acusar que el proceso de negociación se desarrolla principalmente en el “green room”, donde sólo tienen acceso un número muy reducido de delegaciones que se reúnen con los responsables de los grupos negociadores, lo cual atentaría contra la transparencia en el organismo (Blackhurst & Hartridge, 2004). Mientras que las innovaciones introducidas como la publicidad a todas las delegaciones de las consultas informales y la reserva de franjas para sus consultas en las sesiones de negociación no han detenido las críticas a la OMC.

Por otro lado, la extensión de sus objetivos, funciones y ámbito de actuación de la OMC impulsó la necesidad de establecer un mecanismo de examen y sanciones más efectivo, estableciéndose así un procedimiento de solución de diferencias y examen de las

políticas comerciales más estructurado y profundo con la pretensión de establecer objetivos y pautas más definidas.

La puesta en práctica del sistema de resolución de conflictos en la OMC ha incrementado su credibilidad y elevado su importancia, donde el proceso de judicialización se presenta como el rasgo central (Cameron & Gray, 2001). Si bien se ha observado una utilización cada vez más frecuente por parte de los países no desarrollados, lo cual reforzaría la posición del organismo al estimular la resolución de diferencias en el panel multilateral, aún no es utilizado por el amplio listado de los Miembros más pequeños y pobres de la OMC. Además, se han mejorado los plazos y los procedimientos para el mecanismo, pero la resolución final sigue estando en manos de los Miembros asociada a la aceptación de lo decidido por la OMC. Aunque tiene la posibilidad de habilitar sanciones entre sus Miembros si incurren en el incumplimiento de algunas disposiciones comerciales.

Por último, los Acuerdos alcanzados en materia de liberalización han ayudado a los países medianos y pequeños a que asuman compromisos creíbles de su política comercial, lo cual señala que la OMC afecta el prestigio de los países y puede imponer costos ante la evasión de la normativa. Aunque la capacidad para proveer de un anclaje firme para la liberalización comercial no parece ser efectivo en el caso de los países desarrollados en sectores como la agricultura, y tampoco parece actuar en los países más pobres.

### **3. Poder normativo y regulación en el comercio agrícola**

La cooperación comercial impulsada por la OMC pone en juego la necesidad de alcanzar un consenso normativo sólido para la realización de los principios y objetivos del régimen comercial, señalando que dicho consenso permite su existencia y expansión. Sabiendo que la capacidad de la OMC para establecer las normas que regulan el comercio internacional y vigilar su cumplimiento afecta la eficacia y legitimidad del organismo.

Como señala Krasner (1982), cuando las evasiones son frecuentes en el régimen puede producirse una verdadera erosión del poder normativo, incluso la alteración de las reglas que producen las evasiones puede desembocar en un cambio de régimen.

Cabe adelantar que las continuas evasiones normativas en el régimen comercial, que involucraron de forma intensa a los países desarrollados en algunas áreas específicas como la agricultura, han guiado las discusiones hasta alcanzar compromisos lesivos para los países no desarrollados, pero que se ajustan a la pauta de congruencia del régimen y su agencia especializada con los intereses de los países hegemónicos en el orden económico internacional.

El trabajo actual de la OMC se sustenta principalmente en los Acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay, la cual dejó el trabajo de alcanzar las listas de compromisos en el seno de la OMC. Por ello, el camino para extender su ámbito de actuación y la regulación del organismo involucraría el trabajo de alcanzar nuevos acuerdos y compromisos de liberalización comercial, principalmente en las nuevas áreas de interés como los servicios, derechos de propiedad, inversiones, facilitación del comercio, compras gubernamentales, regulación laboral, regulaciones ambientales, políticas de competencia, entre otras. Sin embargo, varios de los puntos del programa de trabajo establecidos en la Ronda Uruguay para que sirvieran de insumos para la siguiente Ronda, serían abandonados en 2003.

El intenso trabajo para impulsar la nueva Ronda en la OMC no rindió sus frutos rápidamente. Ya en el siguiente año de su creación se intentó el lanzamiento, pero el amplio programa de los países desarrollados junto a las dificultades para adaptarse a los compromisos de los países no desarrollados hizo fracasar el intento. Los problemas de aplicación de los compromisos, problemas con el proceso de toma de decisiones y la selectiva reducción de aranceles y las subvenciones practicadas sobre los productos agrícolas, fueron las claves del malestar de los países no desarrollados que impidieron la reanudación de las negociaciones hasta conseguir compromisos políticos para abordar sus preocupaciones en el seno de la OMC.

Recién en el año 2001 se alcanzó un acuerdo para impulsar una nueva Ronda Doha, programa en que se ha trabajado en las reuniones celebradas: Cancún en 2003, Hong Kong en 2005, y en términos formales también en Ginebra en 2008, aunque se han obtenido escasos resultados al punto de percibirse el total estancamiento de las negociaciones y su difícil conclusión. A la par que se creaba el marco para dar tratamiento a las negociaciones impulsadas por los países desarrollados, se abordarían lentamente y de forma precaria, pero de forma inexorable, no sólo la imposibilidad de avanzar en algunas áreas de interés para los países desarrollados, sino las dificultades para la aplicación de compromisos ya asumidos por parte de los países no desarrollados.

Como señala Lal Das (2005), el programa de Doha representa a la vez una oportunidad y un riesgo para los países no desarrollados, en tanto permitiría corregir injusticias y deficiencias de los Acuerdos de la OMC, además representa una oportunidad para mejorar el proceso de toma de decisiones y el clima de negociación, pero paralelamente existe el riesgo que las nuevas negociaciones impongan obligaciones más costosas.

El acceso a los mercados de los productos de los países no desarrollados es el epicentro de las actuales negociaciones, dado que aún persisten fuertes barreras que afectan a sectores sensibles para estos países como los productos agrícolas, los textiles, las prendas de vestir y las manufacturas livianas. Las dificultades de los países desarrollados para guiar los trabajos y las presiones adversas de los países no desarrollados hicieron que se frustrase su culminación prevista inicialmente para el año 2005 y difícilmente puedan ser concluidas en este año, a pesar de la cohesión ejercida por los países ricos para completar el amplio programa de trabajo con el objetivo de proseguir con la liberalización comercial en los mercados de productos no agrícolas, de los servicios y la adecuación a las normas sobre propiedad intelectual.

### 3. 1. El comercio agrícola en la mira

En los inicios del GATT, el comercio agrícola no formaba parte del Acuerdo, lo cual encuentra explicación en la necesidad de un aprovisionamiento fluido de alimentos y materias primas de los países industrializados en la inmediata posguerra. Sin embargo, su comercio comenzó a ser blanco de medidas proteccionistas a la par que se estimulaba su producción interna en dichos países con políticas que distorsionaban el comercio internacional.

Fue en la Ronda Ginebra (1955) cuando se planteó por primera vez la necesidad de limitar las subvenciones a los productos básicos. En la Ronda Kennedy (1963-1967) el comercio agrícola cobró peso al reconocerse el carácter específico y diferenciado de la política agrícola para los países, lo cual permitió establecer restricciones a la importación y subvenciones a la exportación, elementos contrarios al espíritu del GATT. Pero será en la Ronda Tokio (1973-1979) cuando se planteó la importancia de alcanzar reglamentos sobre medidas técnicas referentes al comercio agrícola, además de acuerdos arancelarios y no arancelarios referentes para productos específicos como la carne bovina, lácteos o frutas tropicales. Mientras que en la Ronda Uruguay (1986-1994) el comercio agrícola y la firma del Acuerdo sobre Agricultura se situaría como

uno de los temas más conflictivos para alcanzar compromisos concretos que sirvieran de marco para la regulación de la OMC.

Como señala Anderson (1997), el Acuerdo sobre Agricultura fue celebrado ya que implicó someter a la agricultura en las reglas que rigen el sistema comercial, en tanto la política agraria, sin dicha disciplina, demostró que las presiones políticas nacionales hacen que los países adopten medidas para incrementar la ayuda y el aislamiento de sus agricultores. Todo hacía indicar que el crecimiento de la protección a la agricultura seguiría extendiéndose, así que el Grupo Cairns de países exportadores de productos agrícolas se encargó de asegurar que la Ronda Uruguay no concluyera hasta alcanzar el Acuerdo.

La llegada del Acuerdo sobre Agricultura y la actuación de la OMC intentarían lograr, sin éxito, imponer una dura disciplina a las políticas nacionales, de modo de someter al comercio agrícola a criterios de liberalización similares a otros sectores. Asimismo, la persistencia de las acciones evasivas a los compromisos alcanzados en la OMC respecto al comercio agrícola, afectaría la capacidad de regulación del organismo y su legitimidad a causa de las desviaciones observadas.

La evolución de las medidas proteccionistas tomadas por los países desarrollados en el ámbito del comercio agrícola en el GATT y la OMC se volvió observable a partir de la ayuda interna destinada a los productores nacionales y la adopción de barreras sanitarias y fitosanitarias, siendo que estos obstáculos son contrarios al espíritu y la normativa fijada. También puede observarse la falta de eficacia del organismo frente a la acción de algunos países no desarrollados ya que erigen algunas barreras sanitarias, y en menor medida barreras fitosanitarias, quizás frente a la no disponibilidad de recursos para establecer subvenciones; mientras que los países más pobres y pequeños incluso apelan a aranceles y restricciones a la importación.

Relacionado con las normas y reglas que la OMC tiene reservado para el comercio agrícola, es centralidad el papel del Acuerdo sobre Agricultura. Los compromisos tomados en dicho Acuerdo se aplican a: 1) el acceso a los mercados, donde la principal repercusión fue la arancelización de las barreras comerciales, lo cual implicó la desaparición de restricciones cuantitativas, y se definió una reducción progresiva de los aranceles agrícolas; 2) la ayuda interna, donde fue necesario discernir y llegar a un acuerdo sobre las ayudas que tenían un fuerte efecto distorsionador sobre el comercio; 3) las subvenciones a la exportación, sabiendo que han sido un instrumento utilizado por los países desarrollados para canalizar sus excedentes hacia los mercados

internacionales, lo que ha tenido como consecuencia el descenso de los precios agrícolas mundiales y el desplazamiento de los países no desarrollados.

El Art. 20 el Acuerdo sobre Agricultura establecería que las negociaciones del comercio agrario tendrían en cuenta el trato especial y diferenciado para los países no desarrollados, junto al objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado. Pero, como señala Malagón Zaldúa (2007), la presencia de “preocupaciones no comerciales” en torno al comercio agrícola permitió la defensa del carácter multifuncional de la agricultura como argumento legitimador de las políticas agrarias y sirvieron para sustentar las posiciones negociadoras de algunos países con elevados niveles de protección agraria.

Claramente, en el centro del enfrentamiento de los países no desarrollados y su descontento con la OMC, además de exigir mejores condiciones de acceso a mercados, se encuentran la reducción/eliminación de las ayudas a la producción y las subvenciones a las exportaciones practicadas por los países desarrollados.

En terminología de la OMC, las ayudas internas son catalogadas como cajas a las que se atribuye un color donde el verde señala medidas permitidas y quedando eximidas de compromisos de reducción dado que son medidas que tienen efectos reducidos como la ayuda alimentaria interna, la investigación y extensión agrícola, los programas medioambientales, el desarrollo rural, etc.. Mientras que el rojo reglaría las que están prohibidas, pero en el Acuerdo sobre Agricultura no hay caja roja. En cambio, existe la caja azul que refieren a ayudas vinculadas a un programa de producción limitada, y la caja ambar que incluye todos los instrumentos a evitar o reducir notablemente por considerarse que también crean distorsiones al comercio, por ejemplo el sostenimiento de precios de mercado o los pagos basados en rendimientos.

Los países ricos y poderosos han usado las cajas verde, azul y ámbar para proteger sus subvenciones a la producción y exportación de productos agrícolas. Tanto Estados Unidos como la Unión Europea han realizado múltiples pasajes de sus ayudas vinculadas a la agricultura de una caja a la otra. Pero estas medidas las han realizado sin tomar ningún compromiso a cambio y consagrar así el mentado principio de reciprocidad de la OMC.

En relación a las subvenciones a la exportación, los países desarrollados, encabezados por la Unión Europea y Estados Unidos, han establecidos un conjunto de políticas para fomentar la colocación de su producción agraria en mercados externos. Por ejemplo, la Unión Europea ha empleado el instrumento de las restituciones sobre las exportaciones,

que permitía igualar el precio interno con el precio mundial para penetrar los mercados mundiales. Por su parte, Estados Unidos diseñó los préstamos conocidos como: *marketing loans* que se concedían a los importadores en terceros países de sus productos.

A medida que los aranceles se reducen, los países desarrollados aumentan las barreras para-arancelarias perjudicando especialmente a los países no desarrollados. Los subsidios y demás formas de protección no arancelaria por parte de los países desarrollados fueron aumentando. En el marco de las negociaciones de Doha, Estados Unidos y la Unión Europea ofrecieron reducir las subvenciones a la exportación pero no a la producción, las cuales generan una profunda distorsión en los precios de los productos exportados por los países periféricos, que impacta especialmente en los mercados mundiales de bienes agrícolas y textiles (Stiglitz, 2008). Las últimas medidas tomadas por Estados Unidos con su Farm Bill de 2008 y las modificaciones de la PAC de la Unión Europea desde el 2003, incrementaron la preocupación por el sostenimiento de sus políticas de ayuda, aún cuando algunos programas terminen en la caja verde, lo cual genera en mayor actividad en el panel de solución de diferencias y terminó afectando las negociaciones en Doha.<sup>2</sup>

El Acuerdo sobre Agricultura de la OMC autoriza a los gobiernos de sus países Miembros a fomentar las economías agrícolas, pero la flexibilidad que permite en la forma de aplicar los compromisos tanto de reducción arancelaria como de las barreras para-arancelarias terminó en políticas que ocasionan verdaderas distorsiones al comercio y reducen las exportaciones de los países no desarrollados aún cuando estos sean más eficientes en la producción de bienes agrícolas.

Complementariamente a las previsiones que tiene el Acuerdo sobre Agricultura en materia de liberalización del comercio agrícola, la OMC regula especialmente las barreras para-arancelarias a partir de dos Acuerdos específicos: a) el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y, b) el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). El Acuerdo MSF reglamenta la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio, con el objetivo de proteger la salud de las personas, de

---

<sup>2</sup> Carlos Galperín e Ivana Doporto Miguez (2009) señalan que las negociaciones agrícolas de la Ronda Doha, como consecuencia del creciente cambio de cajas, deberían incluir no sólo fijar un “techo” al monto de la caja ámbar y la caja azul, sino que también habría que colocarlo a la ayuda de la caja verde y limitar la combinación de subsidios, con el fin de reducir la acumulación y la concentración de pagos en ciertos productos. Sabiendo que fijar “techos” no representa una solución definitiva al tema de la acumulación, pero la limita.

los animales y preservar los vegetales. Mientras que el Acuerdo OTC reglamenta la elaboración y la aplicación de reglamentos técnicos y normas.

El Acuerdo MSF acordado en la Ronda Uruguay tuvo la intención de entregar un nuevo marco regulador ante los excesos cometidos durante el GATT. Sin embargo, el Acuerdo MSF no ha desterrado totalmente la tradicional práctica de adoptar políticas precautorias para proteger la salud humana, animal y vegetal, que terminan transformándose en verdaderas medidas proteccionistas.<sup>3</sup>

Por último, otro de los Acuerdos de la OMC que tiene impacto directo en el comercio agrícola, aunque sus implicancias son distintas, es el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). En el comercio agrícola, el Acuerdo ADPIC tiene relevancia al reglar sobre los derechos de patente, los secretos comerciales y las marcas de fábrica o de comercio, elementos centrales frente a la aplicación biotecnológica a la agricultura y a la aparición de un fuerte sector vinculado a la comercialización internacional de servicios dedicados a la producción de transgénicos. Particularmente, la protección de los derechos de propiedad ha alcanzado una particular relevancia en el comercio internacional frente a la expansión de la aplicación biotecnológica y la consecuente apertura de nuevos mercados para los servicios especializados y la provisión tecnológica desde los países centrales. Por otro lado, se observan renovadas barreras para-arancelarias que incumplen los compromisos en materia de las medidas técnicas, sanitarias y fitosanitarias para el ingreso de los transgénicos en los mercados.

Claramente, los Acuerdos MSF y OTC impactan en la reglamentación del comercio agrícola y en el reconocimiento de normas alimentarias internacionales, pero su cumplimiento es complejo y demanda una activa participación por parte de los países, tanto en los foros de negociación como en el panel de disputas comerciales de la OMC.

Por su parte, Argentina ha recurrido al panel de disputas de la OMC en quince oportunidades presentado diversos reclamos para exigir el cumplimiento de los compromisos. Estas presentaciones tuvieron como destinatarios a países desarrollados como no desarrollados, pero los productos agrícolas dominan el listado de las presentaciones realizadas entre los que se cuentan productos como harinas, lácteos, aceites, vinos, fructosa, ajo y maní.

---

<sup>3</sup> El Art. 5 del Acuerdo MSF habilita a los Miembros a establecer medidas sanitarias o fitosanitarias, incluso de nivel más elevado que las normas internacionales, si existe justificación científica para hacerlo. Pero sólo en lo que concierne a los productos en sí, independientemente de los procesos por los cuales son obtenidos.

Pero la presentación realizada en mayo del 2003, tiene un especial lugar ya que estuvo relacionada con la defensa de sus intereses asociados a la exportación de productos transgénicos.<sup>4</sup> Argentina presentó una demanda contra la Unión Europea, sumándose a los reclamos de Estados Unidos y Canadá, respecto a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos. El motivo de controversia consistió en que la Unión Europea adoptó una actitud hostil a los cultivos transgénicos a partir de establecer una moratoria “general” y “de facto” desde 1998, lo que restringía las importaciones de productos agropecuarios y de productos alimenticios.<sup>5</sup>

Las presentaciones realizadas por los tres países en la OMC señalaban que la Unión Europea había restringido el acceso a los mercados de algunos de sus países integrantes, en tanto mantenían prohibiciones de importación y comercialización de los productos biotecnológicos. El informe definitivo del Grupo Especial y luego del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC de noviembre de 2006, estableció que la Unión Europea había aplicado dicha moratoria, actuando de forma incompatible con algunas obligaciones del Acuerdo MSF.<sup>6</sup>

La presentación de Argentina en la OMC también queda explicada ante una marcada tendencia a modificar las políticas proteccionistas implementadas por los países desarrollados, pasando desde las barreras arancelarias a prácticas que incluyen barreras para-arancelarias. Según Stiglitz (2008), las normas técnicas y regulaciones establecidas por los mercados de importación de las economías más desarrolladas son a menudo una barrera que los países no desarrollados pueden encontrar difícil o prohibitivamente costoso su cumplimiento.

---

<sup>4</sup> Para un análisis detallado de la presentación argentina y las implicancias para su política comercial, ver Dabat & Paz (2009).

<sup>5</sup> En otro trabajo señalamos que esta defensa de los intereses comerciales sobre los productos transgénicos realizada por el Gobierno Nacional en la OMC se explicaría por el alivio fiscal que generan los recursos capturados a partir de las exportaciones de *commodities* agrícolas y por la experiencia productiva y la acumulación tecnológica vinculada a dichos productos en el país. Ver Dabat & Paz (2010).

<sup>6</sup> Luego de la aceptación de la Unión Europea de la decisión del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC comenzó el plazo para adecuar sus prácticas a las normas y los compromisos en un plazo prudencial de 12 meses. Pero en el caso de Argentina el proceso fue extendiéndose a partir del aplazamiento de la fecha de término, luego quedando en suspenso todas las acciones ante la actual crisis internacional.

#### **4. El cuadro actual del comercio agrícola: altos precios, crisis económica y decepción en Doha**

El análisis de los precios de los productos básicos ha estado en la agenda de los teóricos del desarrollo, haciendo que la evolución del régimen comercial internacional, y particularmente el comercio agrícola, fuera central para los países más atrasados.

El estudio de los precios internacionales de los productos básicos se inscribe en las discusiones iniciadas a comienzos de la década de 1950 sobre los requisitos que debían cumplir los intercambios internacionales mantenidos por los países atrasados para que coadyuven a su desarrollo. Desde sus inicios, la teoría del desarrollo económico abordó el problema de los precios internacionales de los productos en que se especializaban los países latinoamericanos. Así, el deterioro continuo de los términos de intercambio que afectaba a América Latina fue explicado como una consecuencia de la retención de los frutos del progreso técnico en los países centrales, la baja elasticidad ingreso de los productos primarios, la sustitución generalizada de productos básicos por sintéticos, el carácter ahorrador de bienes primarios por unidad de producto que asume el cambio tecnológico y las políticas proteccionistas de las economías centrales (Prebisch, 1950; Singer, 1950).

La caída del precio relativo de los productos agrícolas producidos por los países no desarrollados frente a los bienes industriales dificultaba la importación de esos recursos imprescindibles para aumentar la productividad de sus economías. Esto conduciría a la contradicción que el aumento del precio de los productos agrícolas era fundamental para mejorar sus términos de intercambio, a la vez que agudizaba los problemas de subalimentación.

La recuperación de los precios agrícolas en los últimos años en los últimos años obligó a pensar este nuevo escenario de precios relativos favorables para la América Latina. Con ello, sería posible pensar en nuevas posibilidades abiertas para países que concentran aún su perfil productivo y su inserción internacional en productos intensivos en recursos naturales. Pero los problemas se harían presentes aún en el contexto de altos precios, comprometiendo a los países pobres y atrasados al ser los que, proporcionalmente a su renta, gastan más en alimentos.

El fuerte impulso de los precios de productos básicos se explica por cambios estructurales asociados a factores tanto de la demanda como de la oferta de estos bienes. Han actuado el impulso de la demanda en los mercados emergentes de rápido

crecimiento como China e India, la presión que ejerce el fenómeno de los biocombustibles, la rigidez en la oferta, el vínculo entre los productos básicos, las bajas tasas de interés internacionales y el papel de los mercados de futuros (Helbling, Mercer-Blackman & Cheng, 2008).

Los factores detallados han permitido verificar un fuerte incremento de los precios de los alimentos, y particularmente los *commodities* agrícolas, que han recuperado terreno desde el 2002 para crecer con particular intensidad desde el 2006, extendiendo el debate mundial sobre las medidas permitidas para garantizar la seguridad alimentaria. Luego estos precios cayeron cuando fueron alcanzados por los efectos de la crisis económica internacional. A pesar de la marcada reducción para el 2009, se estacionaron en registros históricamente altos, mientras que los valores del presente año señalan que su crecimiento volvería al escenario agrícola mundial, aunque a tasas más moderadas, impulsado en principio por la recuperación de la demanda de los grandes economías emergentes encabezados por China.

La formación de los términos de intercambio entre los países no desarrollados y los países centrales está relacionada con la actuación de la OMC y la regulación prevista para los productos básicos. Es señalado que el auge general de la demanda de productos agrícolas por obra del consumo de las economías emergentes de Asia y Medio Oriente, se suma a la rigidez de la oferta mundial, decididamente relacionada a las políticas proteccionistas de las economías más avanzadas, lo cual presiona el alza de los precios. En este sentido, son importantes los resultados a alcanzarse en materia de acceso a los mercados y la reducción de la ayuda interna planteada por los países no desarrollados en el marco de las negociaciones de Doha.

Claramente, la selectiva reducción de los aranceles y la práctica de las ayudas y subvenciones son espacios que ha desafiado el poder normativo de la OMC erosionando su eficacia y ayudando a deslegitimar al organismo por las desviaciones que producen al régimen.

Por otro lado, la rápida adopción de las biotecnologías, particularmente en los países no desarrollados,<sup>7</sup> y el crecimiento de los volúmenes de productos básicos proveniente de la agricultura comercial de base transgénica, han instaurado el debate acerca de su

---

<sup>7</sup> Actualmente 25 países siembran cultivos transgénicos, mientras que diez de ellos pertenecen a América Central y del Sur, con una fuerte participación de los países del MERCOSUR, aunque Brasil y Argentina dominan este esquema productivo. Cabe destacar que Brasil ha obtenido una tasa interanual del 35% entre 2008 y 2009, lo cual le permitió desplazar a Argentina a la tercera posición del ranking mundial en ese año (ISAAA, 2009).

regulación en el sistema multilateral de comercio. Sin embargo, ante un nuevo tema que enfrenta a las principales potencias agro-exportadoras, la OMC no ha podido responder más allá de otorgar respuestas parciales sobre el tema del acceso, como lo demuestra la demanda sobre transgénicos citada; aunque resta tomar decisiones concretas por parte del organismo para alentar la creación de capacidades en el conjunto de países no desarrollados y otorgar alicientes para el incremento de su participación en el comercio mundial.

#### 4. 1. La crisis y ...más proteccionismo

El proteccionismo comercial ha sido una práctica habitual en las anteriores crisis económicas del '30 y '70. Frente a las graves circunstancias de la economía internacional bajo la actual crisis ya han aparecido los primeros signos de proteccionismo, a pesar de las declaraciones de los líderes mundiales en los foros multilaterales comprometiéndose a no practicarlo (Soler, 2009).

En el caso del comercio agrícola, la volatilidad de los precios en los mercados mundiales alimentarios y la mayor presencia de las políticas de subsidios en el marco de actual crisis reactualizaron las preocupaciones de algunos países productores como Argentina, sumado a que varias naciones, justificaban la reinstauración de medidas proteccionistas señalando que se trataban de medidas coyunturales y precautorias (Doperto Miguez, Fossati y Galperín, 2009). Incluso en el ámbito regional muchos países adoptaron estas medidas comerciales justificando sus políticas bajo el objetivo de atacar los problemas relacionados con la seguridad alimentaria (CEPAL, 2010).

La llegada de la crisis colocó en un segundo plano a las negociaciones multilaterales de la OMC bajo el objetivo de mitigar sus efectos, pero igualmente ya se vivía un clima de decepción e incertidumbre frente a su estancamiento desde julio de 2008. Hasta este colapso, las negociaciones agrícolas en la OMC estuvieron básicamente concentradas en los temas tradicionales: acceso a los mercados, la ayuda doméstica y los subsidios a las exportaciones. Resta señalar que la última Conferencia Ministerial celebrada en noviembre de 2009, no incluyó sesiones de negociación comercial, sino que sólo se abocó a resolver temas técnicos.

La relación entre el alza de los precios, el estancamiento de Doha y los intereses de los países no desarrollados estaban en escena cuando colapsaron las negociaciones multilaterales en 2008. Según Donizeti (2009), una de las principales razones del

fracaso fue la suspensión del tema de las salvaguardias agrícolas especiales, promovidas por los importadores netos de alimentos como China, India e Indonesia. La intención de estos países era protegerse contra eventuales aumentos repentinos de los precios de sus importaciones agrícolas, lo cual podría derivar en impactos negativos sobre la seguridad alimentaria. Este punto señala las dificultades encontradas en el marco de las negociaciones actuales entre las economías desarrolladas y los países no desarrollados, pero también entre los países atrasados dada la negativa de realizar estas concesiones por parte de los grandes productores agrícolas como Argentina y Brasil.

La gran volatilidad de los precios internacionales de los productos agrícolas y la incertidumbre de la economía mundial por efecto de la crisis actual, sumado al estancamiento de Doha se transformaron en las preocupaciones inmediatas para el comercio agrícola mundial. Si bien los reclamos surgidos en Doha tienen varios años, la OMC se ha visto imposibilitada de gestionar los conflictos y dar soluciones concretas a los pedidos realizados por los países no desarrollados, incluso bajo el objetivo manifiesto de los países más poderosos de concluir la actual Ronda y evitar el fracaso rotundo de la OMC.

A pesar de los diagnósticos que señalan la gravedad de la crisis y sus profundos efectos en el terreno económico y financiero presentándola como una de las peores crisis del capitalismo global, la extensión en el tiempo de los conflictos sobre el comercio agrícola, particularmente desconociendo las demandas de los países no desarrollados, estaría íntimamente relacionada con los principios, objetivos y funciones que tiene la OMC.

Los países no desarrollados han estado absorbiendo los costos de liberalizar sus economías, pero el proteccionismo de los países desarrollados les impide aprovechar las oportunidades vigentes. En este sentido, como señala Watkins (2002), es difícil imaginar que Estados Unidos o los países de la Unión Europea acepten las condiciones para la liberalización del sector agrícola impuestas regularmente a los países más pobres.

Si bien las negociaciones sobre el comercio agrícola se retomaron en febrero de este año, no se ha llegado a ningún acuerdo en los principales temas controversiales. La resolución de los desafíos que plantean el desarrollo rural y el comercio agrícola, no parece tener un andamiaje institucional en la OMC que permita atacar sus aspectos estructurales, y lejos se encuentran los países no desarrollados de tener eficacia en la inclusión de sus temas de interés.

Para culminar la Ronda Doha es necesario tratar numerosos temas y los principales participantes deberán efectuar concesiones para lograr progresos significativos en el comercio agrícola. Mientras que los países industrializados esperan que una posible reducción de la ayuda interna a sus agricultores obtenga concesiones a cambio en los bienes industriales, los servicios y los derechos de propiedad.<sup>8</sup>

Por otro lado, la mejora en los términos de intercambio para los países no desarrollados por el fuerte aumento de los precios de los productos básicos ha tenido una especial influencia en el escenario de las negociaciones comerciales en el panel de la OMC. Por su parte, como sostiene Bouzas (2008), las mejoras en los precios internacionales de los productos que exporta Argentina han influenciado en su posición en las últimas reuniones de Doha, en tanto habrían reducido el precio a pagar por un nuevo acuerdo agrícola. El resultado es que no habría incentivos para otorgar un mayor acceso a su mercado de productos industriales, puesto que resultaba demasiado oneroso dado que los beneficios a los que podrían arribarse en el comercio agrícola ya se habían alcanzado a través del mecanismo de mercado. Por su parte Stancanelli (2008) señala que la posición de Argentina en la reunión en la OMC de 2008 señaló que los recortes arancelarios para los bienes industriales propuestos para los países no desarrollados eran mayores que los que aplicarían los países desarrollados. Incluso, que los recortes para los productos manufacturados podrían resultar superiores a los de los productos agrícolas, atendiendo a las múltiples flexibilidades que permitían en el caso de la agricultura, lo que incumplía los compromisos tomados en Doha respecto a favorecer a los países no desarrollados y que los esfuerzos sean comparable en ambos productos.

Los escasos beneficios que podrían obtener los países no desarrollados en Doha ya estarían provistos por los precios del mercado mundial, frente a los altos costos por aliviar el acceso de los productos no-agrícolas a los países desarrollados. Sin embargo, estas evaluaciones realizadas por algunos países están vinculadas también a los magros frutos que ofrece la deliberación del foro multilateral de la OMC, dado que el debate que auspicia en su seno está lejos de resolver sus problemas concretos para alcanzar un acuerdo prometedor en el ámbito de los productos agrícolas.

---

<sup>8</sup> En el plano regional, las conversaciones entabladas entre el Mercosur y la Unión Europea en el año 2000 no han permitido tampoco llegar a un acuerdo en los temas sensibles para los países latinoamericanos, quedando prácticamente interrumpidas en 2006, esperando incluso las definiciones en la OMC frente a las dificultades que presentan las subvenciones otorgadas por la Unión Europea y el acceso de las manufacturas y servicios europeos al Mercosur (CEPAL, 2010). Aunque las conclusiones de la IV Conferencia Ministerial Unión Europea-MERCOSUR celebrada recientemente, abren la posibilidad de arribar a la primera ronda negociadora entre ambos bloques, junto al compromiso con la conclusión de la Ronda Doha.

El acceso a los mercados agrícolas y la reducción de las ayudas internas de los países desarrollados sigue siendo un tema de difícil solución, donde los foros multilaterales como la OMC parecen no tener respuesta a las demandas realizadas por los países atrasados, siendo víctimas de un contexto institucional que no puede digerir sus demandas ni actuar para reducir las evidentes asimetrías presentes en el esquema económico internacional.

#### 4. 2. ¿Un nuevo comienzo?

En el año 2008 se desató con fuerza una de las mayores crisis del capitalismo global, teniendo implicancias en el conjunto de los organismos heredados de Bretton Woods. Diferentes foros económicos multilaterales discutieron sobre las respuestas concretas que debían darse frente a la crisis alimentaria y la pobreza; el desarrollo de capacidades productivas y la asistencia financiera a los países más pobres; las relaciones Sur-Sur y la emergencia de poderosos mercados emergentes. Por otro lado, se planteó la necesidad de una profunda revisión del papel desempeñado por los principales organismos y el nuevo lugar que reclaman los grandes países en desarrollo en una nueva arquitectura mundial, aunque muchos dudaron rápidamente del alcance y la efectividad de aquel trabajo que intentaba generar respuestas para resolver los problemas estructurales del orden económico actual (Paz, 2009).

La convicción que el orden económico y su arquitectura institucional debían revisarse hizo que los países emprendieran esfuerzos en los organismos económicos para trazar un nuevo cuadro regulador de modo de gestionar los flujos globales de bienes y capital. En este sentido, Granell Trías (2008) señala que sería deseable una nueva oleada de organismos para mejorar sensiblemente la gobernanza mundial, pero este proceso requeriría consensos políticos difíciles de alcanzar hoy.

De modo de responder de mejor manera a los desafíos de este tiempo, existen discusiones sobre las reformas que debiera emprenderse en los organismos, debate que encabezó la discusión sobre la reforma del FMI debido al carácter inicial de la crisis. En este sentido, Boughton (2009) señala que los anteriores intentos para enmendar la arquitectura financiera internacional brindan algunas enseñanzas. Primero, inevitablemente deberán excluirse ciertos objetivos clave (por ejemplo, resignar el establecimiento de una organización para el comercio en Bretton Woods) dado que, en el mejor de los casos, un “nuevo Bretton Woods” solo resolvería unos pocos problemas

actuales. Segundo, normalmente las crisis financieras se producen simultáneamente con otras crisis señalando la presencia de problemas en otras áreas, pero sí el presente temario se centra sólo en la enmienda de las normas financieras, se perderá la oportunidad para resolver el conjunto como es el caso del cambio climático y la pobreza extrema. Tercero, lo que se hará (y lo que se deja de lado) depende en gran medida de la decisión sobre los países que pueden participar en el debate. Por ello, una participación más inclusiva aumentará las posibilidades de lograr beneficios a largo plazo para todos los países.

La dirección de la reforma pedida en los organismos involucraba en numerosos casos a viejos reclamos de los países no desarrollados en materia de promoción de sus intereses económicos específicos y la protección de sus demandas comerciales, frente a la acuciante asimetría existente en el orden económico internacional.

Los países del G-20 han comenzado a hacer un diagnóstico de la actual crisis y advertir la necesidad de repensar el esquema económico mundial. En este sentido, han trabajado durante el 2009 en reuniones posteriores a su Cumbre realizada en Londres en el mes de abril, de modo de poder alcanzar la denominada: Carta de Actividad Económica Sustentable, cuyo objetivo es definir los principios sobre el desarrollo económico bajo un nuevo consenso global.

Algunos gobiernos de los países de la OECD como Italia, Francia y el Reino Unido, incluso señalarían que este nuevo instrumento se impone ante la pérdida de vigencia del Consenso de Washington. Igualmente, en las reuniones se manifestaron dos posiciones diferentes: 1) los países de la OECD concentrada en la cuestión económica y financiera; 2) los países no desarrollados que incorporaron temas como empleo, comercio, medio ambiente y desarrollo (Stancanelli, 2009).

En el plano comercial, los objetivos que prevé la Carta señala que los países consideraron importante obtener un resultado equilibrado pero ambicioso en la Ronda Doha, a la par que proclamaron no utilizar el proteccionismo para salir de la crisis, lo cual significó un nuevo impulso político a la OMC y a los principios que propone para el comercio.

La crisis ha desnudado las limitaciones del conjunto de instituciones internacionales para afrontar los desafíos actuales, afectando claramente su prestigio en el sistema internacional. Como señala Dabat (2009), las políticas que brindaron a las instituciones legitimidad (en términos de la aceptación de los países miembros) y eficacia (en relación con el crecimiento económico), han perdido esos atributos.

Los actuales organismos internacionales se han vuelto una carga pesada para el sistema internacional, mostrándose incapaces de brindar políticas concretas que permitan extender los beneficios de la expansión del comercio y la economía mundial. Particularmente, la OMC es un espacio que no ha ofrecido a los países no desarrollados encontrar remedio para enfrentar las trabas proteccionistas de los países centrales. Se trata de un organismo que esencialmente mantuvo los principios que guiaron al GATT. Los países poderosos han logrado tener el control, aún cuando son los mayores responsables de las perturbaciones del régimen comercial con evasiones a la normativa.

## **5. Conclusiones**

La vigencia de los principios y objetivos del GATT permite desafiar los argumentos que señalan que el ingreso de los países no desarrollados cambió el régimen comercial, al pasar de un pequeño club de países ricos a un organismo con 153 Miembros. En un contexto de gran heterogeneidad y las profundas asimetrías en términos de los recursos y las capacidades que tienen sus Miembros, continúa el férreo control político de los países poderosos, que han erosionado la eficacia del organismo con sus evasiones a la normativa, aún cuando podría esperarse que fueran los principales responsables de su vigilancia.

Por otro lado, el precio de adhesión para los países aumentó con el tiempo, lo cual termina dando como resultado una grave situación, donde sus Miembros más pobres y pequeños son los que han realizado los mayores esfuerzos y han tomado más compromisos en línea con los principios del régimen comercial y la OMC.

En su tarea de regular sobre el comercio agrícola, la OMC se ha visto incapaz de someter a los países desarrollados al cumplimiento de los compromisos dado que han recurrido constantemente a las barreras para-arancelarias y las ayudas internas y subvenciones para elevar su protección comercial. Las evasiones han erosionado la eficacia y han deslegitimado al organismo, el cual vive la desatención de los compromisos como verdaderos desafíos a su poder normativo. Esta cuestión colabora decididamente en el actual estado de las negociaciones para arribar a compromisos sólidos y el sombrío clima para alcanzar nuevos acuerdos, frente a los graves cuestionamientos por sus serias limitaciones para hacer cumplir la normativa comercial.

La crisis internacional también contribuyó a configurar un contexto donde es difícil esperar que las negociaciones multilaterales puedan concluirse en un futuro cercano. Sin embargo, los signos de estancamiento en Doha se deben en gran parte a la incapacidad de la OMC para promover un acuerdo que salde los reclamos de los países no desarrollados en el ámbito del comercio agrícola. Es cierto que dichos reclamos tienen varios años en el sistema comercial multilateral, pero la OMC, al igual que el GATT, se ha visto imposibilitada de gestionarlos y dar soluciones concretas. Pero estas dificultades deberán relacionarse con los principios, objetivos y funciones que tiene el organismo, cuyas bases fueron gestadas en Bretton Woods.

De ahí que existan voces que reclamen una reforma profunda de los organismos económicos internacionales. Sin embargo, ante los últimos registros alcanzados en las reuniones celebradas por el G-20, cabe esperar que el proceso de reforma institucional internacional emprendido alcance, en el mejor de los casos, solo una modificación paulatina en el funcionamiento operativo de algunos de los organismos que son garantes del actual esquema financiero internacional.

Difícilmente se arribe a una verdadera reedificación de la arquitectura institucional internacional, aún cuando la actual crisis ha desnudado sus deficiencias estructurales y una acuciante falta de respuestas, debido a las limitaciones propias del actual modelo de organización internacional. En el caso puntual de la OMC, las perspectivas de concluir en 2010 la Ronda Doha son sombrías, debido a que no se ha avanzado de forma concreta en políticas que solucionen las asimetrías existentes en el orden económico internacional.

Por último, cabe señalar que la agenda de la OMC fue extendiendo su ámbito de actuación hacia áreas tradicionales de la política nacional. Lentamente fue colocando también en su campo de regulación a los productos transgénicos dando tratamiento a los desafíos comerciales que planteaban, especialmente en el comercio agrícola.

Los países desarrollados con mercados hostiles a los transgénicos tienden a usar los Acuerdos de la OMC para convertir algunas normas en recursos proteccionistas compensadores ante el descenso en sus barreras arancelarias. En este sentido, por el perfil productivo actual y la opción tecnológica que ha tomado la Argentina para parte de su complejo agrícola comercial hace casi dos décadas, habría que sumar una preocupación por la lenta construcción del marco regulatorio internacional para los productos transgénicos, dada su participación en la cartera de exportaciones argentinas. Resulta claro que el futuro comercial de los productos transgénicos dependerá de la

confianza de los consumidores en dichos productos, pero también en la apertura efectiva de los mercados de exportación, principalmente atento al despliegue del poder de Estados Unidos en el organismo.

### **Bibliografía**

Ablin, E. & Paz, Santiago (2004), “Política comercial y organismos genéticamente modificados: el mercado mundial de la soja y el caso de Argentina”, en Katz, J. et. al (eds.), *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*, Serie Libros de CEPAL 78, Santiago, CEPAL.

Abbott, K. & Snidal, D. (1998), “Why States Act Through Formal International Organizations”, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, N° 1, pp. 3-32.

Anderson, K. (1997), “El futuro de la agricultura en la OMC: la perspectiva del Grupo Cairns”, *Economía Agraria*, N° 181, septiembre-diciembre, pp. 97-120.

Ávila Alvarez, A.; Diaz Mier, M. & Castillo Urrutia, J. (1994), *La Regulación del Comercio Internacional tras la Ronda Uruguay*, Madrid: Tecnos.

Blackhurst, R. & Hartridge, D. (2004), “Improving the Capacity of WTO Institutions to Fulfill their Mandate”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 7, N° 3, pp. 705-716.

Boughton, J. (2009), “¿Un nuevo Bretton Woods?”, *Finanzas y Desarrollo*, marzo, pp. 44-46.

Bouzas, R. (2008), “Perspectivas da Política Comercial Argentina: É Possível Sobreviver As Boas Notícias?”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior* N°96, julho-setembro.

Cameron, James & Gray, Kevin (2001), “Principles of International Law in the WTO Dispute Settlement Body”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 50, N° 2, pp. 248-298.

CEPAL (2010), *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*, CEPAL-FAO-IICA, Santiago de Chile.

Dabat, G. (2009), “Oleada Tecnológica y Crisis Financiera: la gobernabilidad internacional como blanco móvil”, *Revista de Ciencias Sociales*, N°16, primer semestre, Universidad Nacional de Quilmes, pp. 103-124.

- Dabat, G. & Paz, S. (2009), “El debate sobre tecnologías transgénicas en la OMC: algunas implicancias para Argentina”, *VI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, noviembre, Universidad de Buenos Aires.
- (2010), “Trayectoria tecnológica en cultivos transgénicos y urgencia fiscal: Razones del reclamo argentino en la OMC.”, *mimeo*, Universidad Nacional de Quilmes.
- Dam, K. (1970), *The GATT. Law and International Economic Organization*, Chicago, University of Chicago Press.
- De la Iglesia, J. (1994), *El Orden Económico Mundial. Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y GATT*, Madrid, Síntesis.
- Díaz Mier, M. (1996), *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Madrid, Síntesis.
- Diez, Luis (2007), “Las Ideas de Keynes para el Orden Económico Internacional”, *Revista de Economía Mundial*, N° 16, pp. 204-210.
- Donizeti, A. (2009), “Estado actual y perspectivas de las negociaciones multilaterales de la OMC (Ronda Doha)”, *COMUNICA*, Año 5, enero-abril, pp. 50-64.
- Doportó Miguez, I.; Fossati, V. & Galperín, C. (2009), “Crisis y medidas comerciales: ¿regreso al proteccionismo?”, *Revista del CEI*, N°15, agosto.
- Fearon, James (1998), “Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 1, pp. 289-313.
- Galperín, C. & Doporto Miguez, I. (2009), “Subsidios de caja verde y la ayuda distorsiva al comercio: ¿hay un impacto acumulativo?”, *Revista del CEI*, N°16, noviembre.
- Granell Trías, F. (2008), “La Cuarta Oleada de Organismos Económicos Internacionales”, *Revista de Economía Mundial*, N° 18, pp. 369-380.
- Hasenclever, A.; Mayer, P. & Rittberger, V. (1997), *Theories of International Regimens*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hederero, M. (2002), “Los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio”, *Análisis Económico*, Vol. XVII, N°36, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, pp. 179-198.
- Helbling, T.; Mercer-Blackman, V. & Cheng, K. (2008), “Viento a favor”, *Finanzas y Desarrollo*, marzo, pp. 10-15.
- ISAAA (2009), “Executive Summary Global Status of Commercialized Biotech-GM Crops 2009”, *ISAAA Brief*, N° 41, New York.

- Jackson, J. (1998), *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*, Great Britain, The Royal Institute of International Affairs.
- Keohane, R. & Nye, J. (1988), *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Krasner, S. (1982), “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, in Krasner, S. (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 1-21.
- Lal Das, B. (2005), *La OMC: estrategias de negociación. Opciones, oportunidades y riesgos para los países en desarrollo*, Montevideo: Instituto del Tercer Mundo.
- Langhammer, R. & Lücke, M. (1999), “WTO: Accession Issues”, *The World Economy*, Vol. 22, N° 6, pp. 837-873.
- Malagón Zaldúa, E. (2007), “Desarrollo Rural y Comercio Agrícola: La multifuncionalidad de la agricultura y las preocupaciones no comerciales en los debates de la OMC”, *IX Reunión de Economía Mundial*, Madrid.
- Nieto, J. (2005), *Organización Económica Internacional y Globalización. Los Organismos Internacionales en la Economía Mundial*, Madrid, Siglo XXI.
- OMC (2007), *Informe sobre el Comercio Mundial 2007*, Ginebra, OMC.
- Paz, S. (2008), *Consistencia Institucional y Poder Normativo en el Régimen Internacional Comercial (1995 – 2005)*, Tesis doctoral, Universidad del Salvador.
- (2009), *Organismos Internacionales: Cooperación en el terreno económico y del desarrollo*, Buenos Aires, Symbol Editorial.
- Prebisch R. (1950), “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 26, N° 103, octubre-diciembre de 1986.
- Singer H. (1950), “Distribución de ganancias entre países inversores y prestatarios”, en *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. II, N° 2, mayo.
- Soler, M. (2009), “¿Vuelve el proteccionismo?”, *Revista del ICE*, N° 850, septiembre-octubre, pp. 73-87.
- Stancanelli, N. (2008), “La Ronda Doha y la Reunión Ministerial de Julio: progresos e incertidumbre”, *Revista del CEI*, N°12, agosto, pp. 43-54.
- (2009), “El G-20 y la Carta de Actividad Económica Sustentable”, *Revista del CEI*, N°15, agosto, pp. 17-32.
- Stiglitz, J. (2008), *Comercio Justo para Todos*, Buenos Aires, Taurus.

- Thompson, A. & Snidal, D. (2005), "Guarding the Equilibrium: Regime Management in the WTO", *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington.
- Watkins, K. (2002), "Para que la mundialización beneficie a los pobres", *Finanzas y Desarrollo*, marzo, pp. 24-27.
- Young, O. (1982), "Regime dynamics: the rise and fall of the international regimes", in Krasner, S. (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 93-108.