

LINEAMIENTOS DE LA EXPOSICION DEL EMBAJADOR D. EDUARDO ABLIN SOBRE

**“La regulación multilateral del comercio agrícola y la defensa del
interés nacional”**

**I. Para comprender las bases de la regulación en el comercio internacional
empezaré por plantear las principales variables que enmarcan las
condiciones determinantes de los desafíos actuales en la alimentación
mundial.**

Desafíos de la alimentación mundial

Población mundial

- * 1999 - 6.000 millones personas
- * 2050 - 9.000 millones personas (estimado)

Principales cultivos destinados alimentación humana y animal

- * Volumen: 6.500 millones toneladas métricas anuales
- * Valor: U\$S 2.500 billones aproximadamente

Superficie cultivable per capita

- * 1966: 0,45 ha.
- * 2050: 0,15 (estimado)
- * **Desnutrición:** 852 millones de personas (estimado)
- * **Ocupación:** agricultura aún concentra 70% población mundial
- * **Desafío:** duplicar producción alimentación humana y animal hacia 2050 en la misma superficie disponible de 1.500 millones de ha.

Fuente: Clive James, 2007

Es importante ubicar a la Argentina, como productor de alimentos en ese panorama mundial. Es necesario entonces, definir cuanto representa el complejo agroindustrial argentino, cuales son los rubros principales que abarcan los diversos sectores que lo componen, y cuales son sus relevancias en la configuración de su potencia exportadora, que para 2007 representó más de 27.000 millones de dólares norteamericanos. (Tabla I). Ello representó casi el 50% del total de las exportaciones del país que llegó para el mismo año a 55.780 millones. (Tabla II)

Tabla I - El complejo agroindustrial argentino y su relevancia en el sector externo

Sectores	Valor en millones de U\$S	en %	
<i>Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias (Harinas, Pellets, etc)</i>	6.196	22,3	
<i>Aceites</i>	5.202	18,7	
<i>Cereales</i>	4.476	16,1	
<i>Semillas y frutos oleaginosos</i>	3.695.	13,3	
<i>Carne y despojos</i>	1.618.	5,8	
<i>Industria Pesquera</i>	1.108.	4,0	
<i>Frutos comestibles (frutas, etc.)</i>	1.061.	3,8	
<i>Preparaciones de legumbres u hortalizas y frutos</i>	832	3,0	
<i>Vinos y mostos</i>	656	2,4	
<i>Leche y productos lácteos</i>	665	2,4	
<i>Productos de la molienda</i>	429	1,5	
<i>Legumbres y hortalizas</i>	407	1,5	
<i>Grasas animales</i>	290	1,0	
<i>Preparaciones a base de cereales, harinas, féculas o leche</i>	251	0,9	
<i>Azúcares y artículos de confitería</i>	222.	0,8	
<i>Preparaciones Cárnicas</i>	214	0,8	
<i>Miel</i>	134	0,5	
<i>Cacao y sus preparaciones</i>	120	0,4	
<i>Preparaciones alimenticias</i>	115	0,4	
<i>Café, yerba Mate, te y especias</i>	89	0,3	
Total sectores seleccionados	27.791	100,0	

Tabla II - El complejo agroindustrial argentino y su relevancia en el sector externo (en millones de U\$S)

1) Total sectores seleccionados	27.790
2) Total sector agroindustrial	30.000
3) = 1)/ 2) en %	93%
Valor total de las exportaciones	55.780
1)/3) en %	50%
2)/3) en %	54%

II. La regulación multilateral del comercio agrícola y la defensa del interés nacional

Al considerar los intereses nacionales frente a las regulaciones multilaterales que se deben enfrentar, corresponde definir una política sostenida por los siguientes criterios:

a) analizar implicancias jurídicas y económicas de la regulación presente del comercio agrícola y sus perspectivas

b) formular reflexiones sobre el papel previsible de las nuevas regulaciones desde la perspectiva del interés nacional apuntando a nuestro posicionamiento internacional, y como corolario de lo anterior:

- * Definir orientaciones dirigidas construir doctrina nacional
- * Garantizar consistencia diseño negociaciones multilaterales
- * Contribuir diseño adecuado marco jurídico/organizativo doméstico
- * Construcción de un esquema eficiente de gestión de políticas

Como antecedente de la situación actual, se debe resaltar lo que representó la Ronda Uruguay del GATT para la evolución posterior de las regulaciones agrícolas en la escala multilateral, y remarcar el papel definitorio que representó desde su creación la OMC. En ese sentido debemos plantear en un breve resumen, las principales características que definen las regulaciones multilaterales y su evolución a través del funcionamiento de la OMC :

La herencia de la Ronda Uruguay y el «status» presente de la regulación agrícola multilateral

- * **La Ronda Uruguay del GATT y las tendencias revisionistas**
- * **El papel de la OMC como marco regulador del comercio agrícola**
- * **Hitos de la Ronda Uruguay:**
 - * La precisión otorgada al Artículo XX del GATT en lo concerniente a la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales, la preservación de los vegetales, o la protección del medio ambiente, por medio de:
 - * El Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS)
 - * El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)

Las defensas surgidas de la Ronda Uruguay

- * Tanto el AMSF como el OTC alientan la armonización internacional de las normas alimentarias.
 - * Apuntan a asegurar la inocuidad de los alimentos
 - * La sanidad de los animales
 - * La preservación de los vegetales
 - * Las normas sobre los productos en general
 - * Intentan determinar los medios adecuados para la aplicación de normas que no conlleven un proteccionismo encubierto.

* Su relevancia crece a medida que los obstáculos arancelarios van progresivamente perdiendo significación.

III. LAS SEÑALES DEL NUEVO PROTECCIONISMO

* Es importante destacar el avance sobre los organismos referenciales (e.g. Codex Alimentarius FAO/OMS, OIE, CIPF, OMA)

* Tendencia a eludir las disposiciones de los acuerdos específicos de la OMC (AMSF/OTC).

* intención de perforar los criterios de la OMC (AMSF/OTC) por vía de los organismos referenciales y otros tales como la OCDE

* Debate acerca de la primacía jurídica entre las previsiones de los AMUMAs y la normativa OMC.

* Sensibilización de la comunidad respecto de la inocuidad de los alimentos y cuestiones afines impulsada a niveles nunca igualados anteriormente, en el marco de una convergencia de diversos sectores de la sociedad y el aliento de los propios Gobiernos.

* Adopción en muchos casos en nuestro propio medio de los criterios conceptuales que guían a los países proteccionistas, sobre la base de expectativas loables, aunque no necesariamente contemplan el interés nacional

* Se debe destacar la proliferación actual de:

* Acuerdos multilaterales orientados a la protección medioambiental que en muchos casos incorporan medidas comerciales (AMUMAS).

* Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad (PSB).

* Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCVRMA).

* Convención marco sobre Cambio Climático y Protocolo de Kioto.

* Acuerdos multilaterales dirigidos a promover la seguridad en relación a sustancias «peligrosas» (e.g. químicos).

* Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de productos químicos.

* Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes

* Convenio de Rotterdam sobre Plaguicidas y Productos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional.

* Medidas unilaterales sobre inocuidad por parte de importantes Miembros de la OMC (e.g. LMRs en plaguicidas).

* Reglamento CE 396/05 y sus Anexos, aplicables a partir septiembre 2008.

* Establecimiento 45.000 LMRs comunitarios aplicables aproximadamente 240 sustancias.

* Armonización 80.000 LMRs comunitarios para aproximadamente 500 sustancias.

* Resultado: síntesis de 500.000 LMRs nacionales en 65.000 LMRs comunitarios.

* Fijación de LMRs por defecto a nivel de detección del 0,01 mg/kg

Debemos también estar alertas frente a tendencias que intentan convencer sobre la necesidad de crear nuevas formas de proteccionismo, que aparentando defender al consumidor, en realidad perjudican las condiciones de producción de países como la Argentina. En muchos casos la defensa de intereses comerciales, se disimulan detrás de una pantalla técnico-sanitaria, con bases científicas de solidez discutible.

- * Intentos de regular el régimen de comercio internacional de productos químicos (e.g. Sistema REACH)
- * Obligación de pre-registrar y registrar 30.000 sustancias en la CE
- * Registro entre 2009 y 2018 acorde con los volúmenes importados
- * Costo de registro por sustancia oscila entre 20.000 y 70.000 U\$S
- * Vinculación entre «cambio climático» y medidas comerciales
- * Agro emite 14% total gases invernadero a nivel mundial
- * E.E.U.U., la CE y Japón emiten 45% total gases invernadero a nivel mundial
- * Actividad ganadera en nuestro país responde por 50% emisión gases invernadero.
- * Rebelión contra los OGMs en la UE a través de medidas nacionales
- * Medidas restrictivas a la siembra en Austria, Francia, Polonia, Hungría, Alemania, Italia etc.
- * Nuevas aprobaciones eventos en la CE excluyen siembra
- * Intentos Polonia por prohibir comercialización piensos originados en OGMs.
- * Constitución grupo *ad hoc* del Consejo de Medio Ambiente
- * Constitución grupo «Sherpas» de la actual Presidencia Francesa

A todo lo dicho anteriormente sobre el nuevo proteccionismo, hay que agregar:

- * Discriminación de los productos agrícolas según las emisiones de gases que conlleva su transporte de ultramar
- * Restricciones en torno del denominado «bienestar animal»
- * Intento modificar «caja verde» del Acuerdo sobre Agricultura
- * Restricciones en sistemas productivos y de transporte
- * Criterio «food-miles» para penalizar transporte productos agrícolas
- * Creación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA)
- * Regímenes unilaterales sobre etiquetado contrarios a las previsiones del OTC.
- * Reglamento CE834/07 sobre etiquetado productos orgánicos procesados por origen de los ingredientes
- * Denominaciones tradicionales en vinos
- * Reglamento CE 753/02 y la reserva de dichas expresiones para los Estados Miembros según su idioma.
- * Limitaciones a la circulación de biocombustibles

- * Determinación de normas técnicas sólo para productos sobre la base de colza

- * Normas privadas impuestas por las cadenas de distribución
- * Más restrictivas que aquellas del Codex Alimentarius
- * Sin sustento científico alguno
- * Divergencias en las normas aplicables a productos sobre la base de

soja

- * Niveles de obligación de uso
- * Justificación de toda normativa sobre la base de una presunta protección del consumidor

IV.PORQUE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS AGRICOLAS ES OBJETO DE DEBATE??

Sin desconocer ni soslayar la importancia de problemas que deben ser atendidos en los ámbitos de medio ambiente y de seguridad nutricional,

Se trata de no admitir la instancia adicional de la negociación agrícola internacional entre quienes:

- * Se abroquelan tras estructuras distorsivas y proteccionistas
- * Apuntan a la plena liberalización del comercio internacional

Ello nos lleva a formular un par de preguntas clave. ¿Por qué el comercio internacional de productos agrícolas es objeto de proteccionismo encubierto? Para producir y comercializar eficientemente se requiere de:

- * Una adecuada estructura productiva.
- * Un nivel de desarrollo científico determinado.
- * Una legislación alimentaria adecuada, así como una estructura técnica y administrativa que permita la aplicación de las normas multilaterales y garantice su cumplimiento.

Por ello hay sólo pocos grandes productores potenciales capaces de utilizar las nuevas tecnologías agropecuarias para consolidar su posición en el mercado internacional, así como responder a los crecientes requerimientos normativos.

Entre ellos se destaca nuestro país

¿Por qué el comercio agrícola internacional es objeto de este embate?

- * Avance productividad complica la situación de productores subsidiados
- * Nuevas medidas sanitarias, fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio constituyen formas diversas de retacear competitividad
- * Gobiernos de diversos países desarrollados, en particular la UE, han asumido compromisos políticos que alientan hostilidad hacia la apertura agrícola.
- * Alianza entre poderes públicos/consumidores/productores

V. LOS OGMS: UN CASO PARADIGMÁTICO

Debemos destacar las posiciones de China, India, Argentina, Brasil y Sudáfrica

Los 5 líderes en la producción de OGMS entre los PEDs

- * Concentran una población de 2.600 millones de habitantes (40% de la población mundial)
- * Cultivaron 46 millones ha de cultivos OGMS en 2006 (40% del total mundial)
- * Sólo la Argentina y Brasil son grandes exportadores agrícolas

Impacto ambiental

- * Ahorro de 289.000 ton métricas de plaguicidas hasta 2006
- * Ahorro de 15 mil millones de kg de CO2 en 2006, equivalente a 6 millones de automóviles

Impacto social

- * Mejores ingresos para 11 millones de pequeños agricultores a nivel mundial en 2006

OGMs: efectos para la Argentina

- * 2º productor OGMS (17% del área total mundial en 2007)
- * U\$S 20.000 millones de beneficios para los productores en una década (1996-2006)
- * Generalización de la siembra directa
- * Expansión del régimen de doble cosecha anual en la misma área sembrada.

OGMs: objetivos argentinos en el «panel»

- * Que la «moratoria» de facto por parte de la UE fuese considerada una medida contraria a la normativa OMC
- * Que ni el Protocolo de Cartagena ni el «principio precautorio» pudieran afectar los derechos establecidos por la normativa OMC
- * Que la cuestión de los OGMS fuese tratada en el marco de la OMC, y particularmente bajo el AMSF.
- * Que las cuestiones de medio ambiente fueran tratadas bajo el AMSF

VI. CONTEXTO QUE DEFINE REGULACIÓN MULTILATERAL DEL COMERCIO AGRÍCOLA

Primer pilar: OMC

- * Transición GATT a OMC conlleva evolución crecientemente juricista.
- * AMSF y OTC constituyen el logro más importante Ronda Uruguay para productores agropecuarios eficientes como la Argentina.
- * Introduce necesidad justificar restricciones sanitarias científicamente, a través evaluación de riesgo.
- * De allí la relevancia de la controversia sobre la «moratoria UE» en materia de OGMs en la que nuestro país resultó ampliamente exitoso.

Contexto que define regulación multilateral comercio agrícola

Segundo pilar: Codex Alimentarius FAO/OMS, OIE, CIPF

- * Objetivización del conocimiento científico con carácter referencial.
- * Campo suplementario negociaciones OMC.
- * En su ámbito subsiste el peligro potencial de perder todo lo que pudiera eventualmente ganarse en la OMC.
- * Necesidad acción coordinada a nivel nacional asignando recursos humanos y materiales.

VII. EL AMSF Y EL OTC: ÚLTIMAS TRINCHERAS

- * Los Miembros sólo pueden aplicar normas más rigurosas a aquellas establecidas por los organismos referenciales si existe evidencia científica que así lo justifique.
- * Dichas normas más rigurosas deben basarse en una evaluación apropiada del riesgo.
- * Dicho riesgo puede sustentarse en un elemento precautorio, pero que no se corresponde con el denominado «principio precautorio» en la concepción medioambiental.
- * El AMSF y el OTC resultan excluyentes, por lo que al mismo tiempo resultan complementarios.

VIII. EL CODEX ALIMENTARIUS: CAMPO DE BATALLA

Los objetivos fundamentales del Codex Alimentarius FAO/OMS son:

- * Proteger la salud de los consumidores
- * Asegurar las prácticas equitativas en el comercio internacional de alimentos.

Genera normativa dirigida a regular las medidas que deben adoptar los gobiernos de los Miembros para garantizar los objetivos citados

- * Desarrolla su labor por medio de 23 Comités y diversos Grupos de Trabajo.

- * Nuestro país actúa activamente en apenas 6 Comités

Su normativa cubre infinidad de aspectos relativos a:

- * Normas y prácticas productivas relativas a múltiples productos, etiquetado, higiene y riesgos para la inocuidad de los alimentos, criterios para muestreo y análisis, aspectos atinentes a la producción de alimentos para animales, contaminantes y aditivos alimentarios, residuos de plaguicidas y de medicamentos veterinarios en alimentos.

IX. UN PROGRAMA DE TRABAJO PARA CONFRONTAR EXITOSAMENTE NUESTRO DESAFÍO INTERNACIONAL

La estrategia seguida hasta el presente en la materia ha mostrado hasta el presente:

- * Una significativa dispersión
- * Dificultad para alcanzar una coordinación efectiva entre los diversos organismos competentes.
- * Resultando en una implementación escasamente coherente.
- * La misma podría presumiblemente conducir a crecientes limitaciones para las exportaciones futuras.
- * Poniendo en duda el destino exportador agroindustrial argentino.

Formular un programa en la materia requiere:

- * Evaluar críticamente la evolución de la participación argentina en los ámbitos decisorios a nivel multilateral durante los últimos años
- * Sensibilizar y capacitar y a los interlocutores del sector privado, acerca de las virtudes de una acción público-privada en este campo
- * Convocarlos a una acción conjunta en defensa del interés nacional

X. UN PROGRAMA DE TRABAJO PARA CONFRONTAR EXITOSAMENTE NUESTRO DESAFÍO INTERNACIONAL

Adecuada aproximación a las cuestiones sanitarias y obstáculos técnicos al comercio que permita:

- * Contrarrestar a nivel bilateral y multilateral la introducción de políticas proteccionistas que afecten nuestras colocaciones

Requiere de un:

* Diseño coordinado entre todos los organismos responsables (SAGPyA, Ministerio de Salud, Secretaría de Medio Ambiente, SENASA, INAL Cancillería, etc) en torno de una estrategia a nivel nacional en esta materia.

* De a conformación de un Comité Interministerial de alto nivel a tal efecto, cuyo nivel jerárquico permita gestionar una efectiva política nacional entre quienes comparten competencias.

Y de Proponer un Programa que asegure:

* Una coordinada y armónica participación institucional de la República Argentina en el Sistema del Codex Alimentarius, OIE, CIPF, y otros acuerdos multilaterales ajenos a la OMC, a efectos de que las normas técnicas que promueven y generan algunos países desarrollados no obstaculicen las exportaciones agrícolas e agroindustriales argentinas.

* Tendiendo a evitar que las mismas se conviertan en víctimas del «nuevo proteccionismo»

* Llevar a cabo la revisión y contralor estricto de normas internas adecuadas para poder comercializar confiadamente nuestros productos internacionalmente, para cumplir nuestro destino como grandes exportadores.