

BRIDGES NETWORK

PUENTES

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible

VOLUMEN 15, NÚMERO 1 - FEBRERO 2014



Comercio agrícola: oportunidades para el desarrollo sostenible

SEGURIDAD ALIMENTARIA

Restricciones a las exportaciones agrícolas y la OMC

MERCOSUR

Implicancias de la transformación agrícola en el Mercosur

AGRICULTURA

El sujeto agrícola hegemónico en la Argentina



International Centre for Trade
and Sustainable Development

PUENTES

VOLUMEN 15, NÚMERO 1 - FEBRERO 2014

PUENTES

Plataforma global para el intercambio de información sobre comercio y desarrollo sostenible en América Latina.

PUBLICADO POR:

ICTSD

Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible
Ginebra, Suiza

PRESIDENTE Y DIRECTOR GENERAL
Ricardo Meléndez-Ortiz

EDITOR EN JEFE
Andrew Crosby

DIRECTORA EDITORIAL
Perla Buenrostro Rodríguez (ICTSD)

EDITOR
Patricio Rosas Opazo

ASISTENTE EDITORIAL
Sabrina Kelouili

CONSEJO EDITORIAL
Carlos Murillo (CINPE)
Pedro Roffe (ICTSD)
Miguel Rodríguez (ICTSD)

DISEÑO GRÁFICO
Flarvet

LAYOUT
Oleg Smerdov

PUENTES agradece sus comentarios y sugerencias en puentes@ictsd.ch

Para eventuales contribuciones, consulte nuestra página web <http://ictsd.org/news/puentes/>

SEGURIDAD ALIMENTARIA

- 4 **Restricciones a las exportaciones agrícolas y la OMC. Opciones para promover la seguridad alimentaria**
Giovanni Anania

MERCOSUR

- 8 **Implicancias de la transformación agrícola en el Mercosur**
Ignacio Bartesaghi

MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

- 14 **Participación y capacidades de ALC en medidas sanitarias y fitosanitarias**
Sofía Boza, Rodolfo Rivers y Juan Rozas

AGRICULTURA

- 18 **El sujeto agrícola y su "hegemonía" en la Argentina (2002-2012)**
Ernesto Mattos

AMÉRICA LATINA

- 23 **Venezuela: renta petrolera, socialismo del siglo XXI y comercio exterior agroalimentario**
Alejandro Gutiérrez S.

- 27 **Sala de prensa**

- 28 **Publicaciones sugeridas**

SEGURIDAD ALIMENTARIA

Restricciones a las exportaciones agrícolas y la OMC. Opciones para promover la seguridad alimentaria

Giovanni Anania

Teniendo en cuenta las restricciones a las exportaciones, la inseguridad alimentaria y las repentinas alzas de los precios internacionales con serios impactos para los países en desarrollo, el autor nos ofrece una serie de interesantes alternativas que podrían contribuir al debate y a la introducción de normas más eficaces.

Los países que restringen sus exportaciones no son una de las principales causas de la inseguridad alimentaria de los países pobres del mundo en desarrollo. Sin embargo, no hay duda de que dichas restricciones contribuyen significativamente a agravar los efectos negativos en relación con la seguridad alimentaria cuando se produce un rápido e inesperado aumento de los precios de los alimentos básicos y se desata una crisis de esa naturaleza.❶

Las restricciones a las exportaciones agrícolas son un área de la política que se mantuvo "subregulada" en los Acuerdos de la Ronda Uruguay, de hecho las actuales disposiciones son débiles y en gran medida ignoradas. Y no fue sino hasta el severo aumento en los precios de los alimentos de 2007/08 que la preocupación por las restricciones a la exportación comenzó a tomar importancia en las negociaciones multilaterales.

Debido a que esto podría ocurrir nuevamente en el futuro, sería muy útil establecer un marco regulatorio mejorado que se acuerde multilateralmente con el fin de disminuir los efectos negativos de las restricciones a la exportación en lo que respecta a la seguridad alimentaria. Sin embargo, a pesar de la preocupación generalizada que ha surgido en los últimos años sobre la necesidad de introducir disciplinas más estrictas sobre este tema en la Organización Mundial del Comercio (OMC), hasta el momento no se ha llegado a acuerdo alguno.

El presente artículo se centra en las restricciones a la exportación en agricultura como una medida de emergencia en respuesta a la fuerte subida de los precios internacionales y en las negociaciones para regular mejor su uso. El objetivo es contribuir al debate en curso sobre la introducción de normas más eficaces, multilateralmente acordadas y aplicadas en este frente con el objetivo de evitar los problemas adicionales que se generarían a los consumidores pobres alrededor del mundo en el caso de un aumento dramático de los precios de los alimentos.

El marco jurídico actual

Las reglas de la OMC sobre restricciones a la exportación son un área de evidente "deficiencia normativa", ya que no definen adecuadamente las circunstancias en las que pueden utilizarse las restricciones cuantitativas ni tampoco regulan los impuestos a la exportación.❷ Esto deja a los países un amplio espacio para la toma de decisiones en lo que respecta a políticas sobre restricciones, el cual no se observa cuando se trata de limitar las importaciones. De hecho, mientras que las restricciones a las exportaciones están débilmente reguladas, con el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay todas las restricciones a las importaciones en bienes agrícolas tuvieron que ser convertidas en impuestos, por lo que estas se consolidaron y se introdujeron compromisos de reducción. Esto evidencia una clara asimetría en la forma en cómo las restricciones a las exportaciones y las importaciones son tratadas en la OMC.

Aunque los miembros originales del organismo multilateral decidieron no imponer limitante alguna en sus propias políticas de restricción a las exportaciones, han obligado

a los países en vías de adhesión a aceptar limitaciones significativas en su capacidad para hacerlo. China, Mongolia, Rusia, Arabia Saudita, Ucrania y Vietnam tuvieron que aceptar obligaciones que van más allá, en diferentes grados, de las normas OMC existentes. Asimismo, las restricciones a la exportación a menudo se encuentran reguladas en los acuerdos comerciales regionales (ACR), incluidos los bilaterales, donde a menudo hay disposiciones que superan las de la OMC.

Los repentinos aumentos de los precios internacionales de los cereales, las reacciones políticas por parte de los mayores exportadores, las implicaciones de sus decisiones sobre la inseguridad alimentaria de los más pobres en muchos de los países en desarrollo e importadores netos de alimentos y los efectos negativos respecto de la reputación de los mercados internacionales como fuente confiable de alimentos en las estrategias nacionales de seguridad alimentaria crean un escenario diferente respecto a aquel de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Sin embargo, llegar a un acuerdo para la introducción de disciplinas más estrictas para las restricciones a la exportación es un proceso que ha resultado especialmente complejo. En las negociaciones que se llevan a cabo en la OMC desde 1999 así como en otros foros internacionales, los países exportadores han demostrado ser aguerridos en la defensa de cada centímetro cuadrado de su espacio de decisión en relación a sus políticas.

Opciones para promover la seguridad alimentaria

En el presente artículo, se sugieren seis opciones para un acuerdo que modifique las actuales disciplinas sobre el uso temporal de las restricciones a la exportación de productos agrícolas en caso de un aumento repentino y vertiginoso de los precios internacionales. Estas alternativas se presentan con un aumento gradual de "ambición" en términos de su capacidad para limitar el margen de las políticas actualmente disponibles para los países exportadores. Las opciones son acumulativas en el sentido de que de manera general, no solo no son mutuamente excluyentes, sino que por el contrario cada una de ellas debe incluir las disposiciones pertinentes de aquellas menos ambiciosas.

Organizaciones internacionales y ayuda alimentaria

Comenzando desde el nivel más bajo de ambición, la primera opción es establecer un acuerdo para exentar de la imposición de restricciones e impuestos a la exportación a los alimentos adquiridos por organizaciones internacionales que se distribuyan sobre una base no comercial para fines humanitarios. Las disciplinas menos restrictivas pedirían la prohibición de la imposición de impuestos a la exportación de forma extraordinaria y no de manera general, que solamente sería aplicable a las compras realizadas por algunas organizaciones internacionales, como el Programa Mundial de Alimentos.

Si se implementara esta opción, su impacto en el volumen negociado y los precios de mercado sería insignificante. Sin embargo, los beneficios en términos de la cantidad de alimentos que las organizaciones humanitarias serían capaces de distribuir dadas sus limitaciones financieras relativamente rígidas serían considerables, ya que eximirían la imposición de un costo adicional a la compra y distribución de alimentos con fines humanitarios cuando esto más se necesita y más difícil es su acceso.

Mejora en la aplicación de las disciplinas existentes

Esta opción no modifica las disciplinas actuales de la OMC, sino que por lo contrario contribuye a que puedan hacerse cumplir mediante la aclaración de algunos de los términos y la adopción de un lenguaje transparente y sin ambigüedades.

Bajo esta alternativa, los impuestos a la exportación seguirán siendo un instrumento de política que los países puedan utilizar, solo que se precisarían las condiciones para permitir un uso diferente de las restricciones a la exportación en relación con los impuestos. Este es un requisito necesario para que sea legalmente posible identificar la diferencia entre restricciones a las exportaciones agrícolas y un impuesto a la exportación contrario al artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT) y, posteriormente cuestionar tales restricciones en el marco del mecanismo de solución

de diferencias de la OMC. Asimismo, los procedimientos a seguir para implementar una restricción a la exportación, que incluyen la obligación de consulta y notificación se fortalecerían. Normas de aplicación similares a las sugeridas en esta opción están contempladas en varios ACR.

Esta alternativa representaría un importante avance en relación con la norma existente, ya que mejoraría significativamente la transparencia y la previsibilidad de la aplicación de las restricciones a la exportación y, por lo tanto, reduciría las asimetrías de información y los costos de transacción para los comerciantes e inversionistas. Asimismo disminuiría la incertidumbre sobre los mercados mundiales como fuente de alimento en momentos cuando más se necesitan.

Su impacto en las cantidades comerciadas y los precios sería muy pequeña, ya que los países siempre podrían optar por un impuesto a la exportación en lugar de las ahora más transparentes restricciones a la exportación. Sin embargo, el costo institucional más elevado de las restricciones a las exportaciones puede disuadir a algunos países de su aplicación y reducir la probabilidad de reacciones políticas de "pánico" como la introducción repentina de una medida de esa naturaleza.

Limitar el impacto de los impuestos y restricciones a la exportación

Esta alternativa implica un enfoque completamente diferente en lo que respecta a las disciplinas sobre las restricciones a la exportación. En lugar de volver más severas las normas respecto a los impuestos a la exportación y las restricciones cuantitativas, impone limitaciones en cuanto a sus efectos en los mercados mundiales.

Las disciplinas actuales permanecerían sin cambios por las razones expuestas en las dos opciones anteriores. No obstante, su uso se sujetaría a las condiciones del país exportador y a aquellas específicas del producto sobre el volumen exportado.

A fin de que se les permita utilizar las políticas de restricción de exportaciones, los países deberán mantener sin modificaciones su participación reciente en la producción nacional del producto específico que se exporta. Este enfoque se puede encontrar en algunas de las propuestas de negociación iniciales sobre agricultura posteriores a la Ronda Uruguay. Disposiciones similares están previstas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en el ACR de Canadá-Costa Rica y el de Canadá-Chile.

Esta opción permitiría al exportador limitar el incremento en el precio interno, y al mismo tiempo le facilitaría a los productores nacionales acumular al menos algunos de los beneficios derivados de los precios internacionales más altos (dependiendo del instrumento de política que se utilice). También tiene la ventaja de que no se necesitaría ninguna negociación sobre los detalles que definen las circunstancias excepcionales en las que un país pudiera utilizar restricciones a la exportación.

Prohibición de restricciones a la exportación con excepciones

Esta opción va más allá de reforzar las normas vigentes sobre restricciones a la exportación, ya que consiste en hacer ilegal el uso de las mismas para alimentos básicos dirigidos a los países que se verán afectados con mayor severidad, es decir, los países pobres importadores netos de alimentos.

Sin embargo, bajo esta alternativa, como también fue el caso en las opciones primera y segunda, el uso de los impuestos a la exportación se mantendría sin restricciones. Las disposiciones deben incluir la definición del conjunto de los países pobres importadores netos de alimentos, cuyas importaciones no podrían estar sujetas a restricciones a la exportación así como la lista de los alimentos básicos que estarían resguardados bajo esta excepción.

Disciplinas más estrictas para las restricciones e impuestos a la exportación

La ambición de esta opción radica en una disciplina más estricta que se impondría sobre el uso de restricciones a la exportación y en el hecho de que esas mismas restricciones se harían extensivas a los impuestos a la exportación.

Esencialmente, bajo esta opción las restricciones a las exportaciones así como los impuestos a la exportación se declararían ilegales, aunque se definirían algunas excepciones a dicha regla. Estas excepciones pueden referirse a los países que estén autorizados a intervenir sus exportaciones, los productos alimenticios de primera necesidad que deban protegerse y el mecanismo de activación que permitiría a un país restringir sus exportaciones. Dichas excepciones deben ser definidas de una manera sencilla y transparente, lo que deriva en normas ejecutables, "automáticas" y fáciles de verificar.

De esta manera, las restricciones e impuestos a la exportación ahora serían tratados por igual. Este enfoque es común en la inmensa mayoría de los ACR.

"Simetría" en la regulación de las restricciones a la importación y exportación

La opción factible con la máxima ambición es la de extender, *mutatis mutandis*, las disposiciones sobre restricciones a la importación actualmente en vigor a las restricciones a la exportación. Estas normas deben integrarse con las de las opciones anteriores, según corresponda.

Las obligaciones con respecto a los impuestos a la exportación y la prohibición de la introducción de otros nuevos se incluyen en los protocolos de adhesión de algunos de los países que se convirtieron en miembros de la OMC desde la Ronda Uruguay, así como en muchos ACR. Si se llegara a un acuerdo para la conclusión de la Ronda de Doha, esto seguramente incluiría disciplinas revisadas para el acceso al mercado. En este caso, estas nuevas disposiciones serían aquellas que se extendieran, *mutatis mutandis*, a las restricciones a la exportación.

Es de esperarse que la eficacia de esta opción sea sustancial en la expansión de los volúmenes comerciados y en la reducción de los aumentos de los precios de los alimentos en momentos de un incremento inicialmente originado por un choque exógeno.

Combatir la inseguridad alimentaria es un desafío complejo que envuelve numerosos factores. Tal y como se mencionó en un principio, los países que restringen sus exportaciones no se encuentran entre las principales causas de una inadecuada ingesta de alimentos en los países más pobres en desarrollo. No obstante, las restricciones a las exportaciones contribuyen a exacerbar los efectos negativos en momentos de crisis o alzas repentinas en sus precios.

Cualquiera de las opciones propuestas para un acuerdo en el seno de la OMC en materia de restricciones a las exportaciones, con los diferentes niveles de ambición acordes a la capacidad para limitar el uso temporal de tales medidas, ciertamente, podría prevenir el agravamiento de los efectos negativos en relación con la seguridad alimentaria en los países pobres, en caso de producirse una rápida y inesperada alza de los precios internacionales de los alimentos.



Giovanni Anania

Profesor del departamento de Economía, Estadística y Finanzas de la Universidad de Calabria, Italia, donde ha estado trabajando en diferentes áreas desde 1981.

① Este artículo ha sido adaptado de un estudio más extenso que se puede encontrar en Anania, G. (2013). *Agricultural Export Restrictions and the WTO. What Options do Policy-Makers Have for Promoting Food Security?* (Issue paper No. 50). Ginebra, Suiza: ICTSD.

② El texto legal clave con respecto a la disciplina sobre las restricciones a la exportación en la OMC es el artículo XI (Eliminación general de las restricciones cuantitativas) del GATT de 1994; en lo que respecta a las restricciones a la exportación en la agricultura, estas también se tratan en el artículo 12 (Disciplinas en materia de prohibiciones y restricciones a la exportación) del Acuerdo sobre la Agricultura de 1994.

SIGA EXPLORANDO EL MUNDO DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE CON LA RED BRIDGES DE ICTSD

PONTES

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible para el mundo de habla portuguesa- *Idioma portugués*
www.ictsd.org/news/pontes

BIORES

Análisis y noticias sobre comercio y ambiente para una audiencia global- *Idioma inglés*
www.ictsd.org/news/biores

BRIDGES

Noticias relativas al comercio mundial desde una perspectiva del desarrollo sostenible- *Idioma inglés*
www.ictsd.org/news/bridges

桥

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible para el mundo de habla china- *Idioma chino*
www.ictsd.org/news/qiao

МОСТЫ

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo con enfoque en los países del CEI- *Idioma ruso*
www.ictsd.org/news/bridgesrussian

BRIDGES AFRICA

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible con énfasis en África- *Idioma inglés*
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible con énfasis en África- *Idioma francés*
www.ictsd.org/news/passeralles



Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

La producción de PUENTES es posible gracias al apoyo generoso de todos nuestros donantes, que incluyen:

DFID – Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido

SIDA – Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional

DGIS – Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda

Ministerio de Relaciones Exteriores, Dinamarca

Ministerio de Relaciones Exteriores, Finlandia

Ministerio de Relaciones Exteriores, Noruega

PUENTES también recibe contribuciones en especie de nuestro socio colaborador y de los miembros del Consejo Editorial.

PUENTES recibe publicidad pagada y patrocinios para apoyar el costo de la publicación e incrementar su impacto a nivel global y en Latinoamérica. La aceptación de las propuestas queda a discreción de los editores. Las opiniones expresadas en los artículos firmados de PUENTES son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de ICTSD.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons de Atribución-NoComercial-SinObraDerivada 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/).

Precio: US\$ 10.00
ISSN 1563-0013

