



## Estudio del CURI

### **UNA MIRADA A LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DEL URUGUAY**

**Un recorrido por las negociaciones comerciales de  
Uruguay y un examen de la normativa comercial  
multilateral presente y futura**

*Emb. Gustavo Vanerio*

*Consejo Uruguayo  
para las Relaciones Internacionales*

*27 de febrero de 2020*

*Estudio N° 1/20*

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros y Colaboradores. El contenido y las opiniones de los "Estudios del CURI" y "Análisis del CURI" constituyen la opinión personal de sus autores.

# UNA MIRADA A LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DEL URUGUAY

UN RECORRIDO POR LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE URUGUAY Y UN EXAMEN DE LA NORMATIVA COMERCIAL MULTILATERAL PRESENTE Y FUTURO

GUSTAVO VANERIO<sup>1</sup>

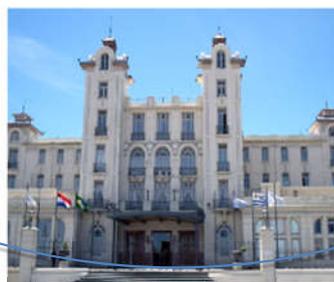
Edificio OMC - Ginebra



Edificio Berlaymont Bruselas



Edificio MERCOSUR - Montevideo



<sup>1</sup> Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, miembro del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay desde 1980. 1983 – 1988: Secretario de la Misión del Uruguay ante la Comunidad Europea, Embajada en Bélgica y Luxemburgo. 1988 – 1991: Dirección de Asuntos Económicos del Ministerio de Relaciones Exteriores 1991 – 1996: Consejero en la Misión del Uruguay en Ginebra y organismos internacionales Temas económicos GATT, UNCTAD y la OIT. 1996 – 2000: Director de Asuntos Económicos Bilaterales, Director de Organismos Económicos, Director de MERCOSUR. 2000 – 2003: Ministro en la Embajada del Uruguay en Brasil Director del Departamento Económico Comercial de la Embajada. 2003 – 2005: Embajador Director General de Integración y MERCOSUR en el Ministerio de Relaciones Exteriores. 2005: Embajador del Uruguay en Ecuador. Publicaciones: Comercio Internacional de Servicios Regulación Jurídica Fundación de Cultura Universitaria 1999; artículos en diversas publicaciones sobre temas de comercio internacional. Director de Organismos Económicos Internacionales, 2015 Embajador ante la OMC, OMPI y la UNCTAD en Ginebra, 2017 Embajador del Uruguay en Brasil

## CONTENIDO

UNION EUROPEA – OMC  
CARNE VACUNA  
AGRICULTURA  
TEXTILES  
SERVICIOS  
DEFENSA COMERCIAL, SUBVENCIONES, DUMPING Y SALVAGUARDIAS  
LICENCIAS DE IMPORTACIÓN  
FACILITACION DEL COMERCIO  
EL TISA  
COMERCIO ELECTRÓNICO  
ANEXOS  
HUMOR  
FUENTES CONSULTADAS  
GLOSARIO  
CRONOLOGÍA  
TABLA DE CONTENIDO

### **UNIÓN EUROPEA-URUGUAY-GATT Y LA OMC**

Desde el nacimiento de Uruguay como estado independiente las relaciones comerciales han girado alrededor de los productos derivados de la ganadería. Con la llegada de las tecnologías del frío y el desarrollo de carne enfiada y congelada, la oferta desde el Río de la Plata crece confirmando la especialización en este mercado. Las exportaciones del Uruguay se concentraron en carne vacuna con un socio europeo clave como el Reino Unido.

Con la depresión de 1929 y los Convenios de Ottawa estableciendo las preferencias imperiales, tanto Uruguay como Argentina debieron salir a negociar con el Reino Unido para preservar el acceso a mercado para la carne vacuna. Los dos países negociaron y los Pactos Cosío-Runciman y Roca-Runciman preservan un cierto nivel de acceso para la carne vacuna. Se atraviesan los turbulentos años 30 hasta la II Guerra Mundial y la Guerra de Corea con acceso a mercado asegurado. La carne vacuna era fundamental en la pauta exportadora y el Reino Unido principal importador. Aún hoy la carne vacuna es un producto central de las exportaciones totales del país que suman, según los años, 9.000 millones de dólares anuales. La carne vacuna tiene ventas totales en el orden de 1.600 millones de dólares anuales y representa casi un 20% del total de exportaciones del país.

A fines de los años 50 las condiciones para el comercio internacional cambian fuertemente. El Reino Unido pierde espacios comerciales y se prepara la negociación de la Carta de la Habana que procuraba una Organización Internacional del Comercio que termina en fracaso. El GATT entra en vigor en 1947 a través de un Protocolo de Aplicación Provisional, basado en algunas disposiciones contenidas en la fracasada Carta de la Habana (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) y empieza con sus rondas negociadoras.

En 1957 se firma el Tratado de Roma estableciendo la Comunidad Económica Europea CE bajo la figura de una Unión Aduanera, que además empezaría adoptar un conjunto de políticas fuera del área comercial. La CE absorbe la institucionalidad de la CECA (Comunidad del Carbón y el Acero) luego de un tiempo y en los años 60 se prepara para establecer una Tarifa Externa Común (TEC). A principios de los 70 están en vigor la TEC y la Política Agrícola Común. La CE cumplía los requisitos del Artículo XXIV del GATT como Unión Aduanera, pero al mismo tiempo la PAC<sup>2</sup> introdujo severas restricciones para los terceros en contradicción con lo dispuesto por el Artículo XXIV.

Durante estos años de funcionamiento de la PAC, Uruguay enfrentó serias restricciones en su comercio exterior. La CE tuvo ocho ampliaciones y Uruguay tuvo que negociar para mantener acceso a mercado. La PAC se convirtió en el contencioso internacional comercial más importante durante la mayor parte de los años 80 y 90. La PAC generó tremendas distorsiones impidiendo el comercio con los países miembros aislando el mercado interno, desplazando productos de terceros mercados deprimiendo durante años los precios internacionales. La PAC generó enormes daños a la agricultura en todo el mundo.

Uruguay consiguió acceso a mercado en carne vacuna a la CE con gran esfuerzo y sentido de la oportunidad utilizando el expediente de cuotas arancelarias. El acceso hoy disponible para Uruguay está restringiendo un sector y limitando su potencialidad y el desarrollo del país. Lo que se fue logrando en acceso a mercado fue muy limitado en comparación con la producción europea de carne vacuna. El volumen de producción de carne vacuna de la CE ha permanecido estable y oscila entre 6 y 8 millones de toneladas. La Cuota GATT de 53.000, más la cuota Balance carne para transformación de 60.000 toneladas y la cuota Hilton asignada con ocho proveedores alcanzaba 56.826 toneladas. El total negociado llegaba a un total de 169.826 toneladas. Superando apenas el 2,4 % del volumen de la producción comunitaria, lo que consistió en un resultado excelente para los negociadores europeos.

Al mismo tiempo que el GATT se transformó en la OMC, jugando Uruguay un papel bastante importante y fuera de toda medida si se tomaba la dimensión de la economía o la participación del país en el comercio internacional, se iniciaba una intensa ola de Acuerdos de Libre Comercio siendo la CE un ejemplo muy exitoso aun siendo una Unión Aduanera. En 1991 se firmó el Tratado de Asunción, la UE conformó la libre circulación Europa 92, y en 1994 se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). En 1994 el MERCOSUR avanzó desde el punto de vista institucional, puso en vigor el programa interno de desgravación arancelaria y definió una tarifa externa común.<sup>3</sup> Así, Uruguay pasó de una política comercial casi autónoma y sin compromisos a una normativa y compromisos contenidas en el sistema<sup>4</sup> OMC y el conjunto de obligaciones conformadas en el Mercosur.

---

<sup>2</sup> Política Agrícola Común

<sup>3</sup> No hay que olvidar que el MERCOSUR es una Unión Aduanera y esto es lo que impide que cada país miembro negocie por su cuenta.

<sup>4</sup> En el GATT Uruguay tenía el Cuadro XXXI conteniendo su lista de consolidaciones arancelarias, que en los hechos nunca fueron aplicadas dado que Uruguay tuvo una exención de 1964 a 2004 cuando entraron en vigor los instrumentos de los Acuerdos de Marrakech.

La Ronda Uruguay y los Acuerdos de Marrakech definieron una arquitectura para la nueva OMC muy completa. La OMC es una organización de corte universal que tuvo sucesivas adhesiones hasta que pocas economías de porte quedaron afuera. La OMC tiene una estructura compleja que requiere activa participación de sus miembros.

Se describen los acuerdos de mayor interés e importancia para Uruguay, las perspectivas para el futuro inmediato y la continuación de las negociaciones en especial en Agricultura y Servicios. El nuevo entorno internacional en agricultura presenta dificultades adicionales para continuar el proceso de reforma conforme al mandato contenido en el Artículo XX del Acuerdo de Agricultura.

También se aborda la experiencia de Uruguay en el marco de las obligaciones de algunos de los acuerdos de la OMC y la participación en el TISA. Se describe también el funcionamiento de los Acuerdos de Defensa Comercial y la experiencia de Uruguay en estos Acuerdos sumamente técnicos. También se abordan las negociaciones de adhesión de China y Rusia a la OMC y las discusiones que mantuvo Uruguay con estos países en esas ocasiones.

### **Contexto político, comercial y económico**

La sociedad natural entre los países miembros del MERCOSUR y los países de la Unión Europea<sup>5</sup>.

1. Las razones que explican que los países de MERCOSUR tengan una sintonía natural con los países miembros de la UE responden a factores históricos y culturales, la migración, además de los económicos y comerciales. Las poblaciones de los países del MERCOSUR son de origen europeo, mediterráneo, españoles (vascos sobretodo vascos franceses, catalanes y gallegos) e italianos (genovés y de Liguria), pero también portugueses, alemanes, suizos, holandeses, ucranianos, lituanos, croatas, rusos, ingleses, libaneses, que fueron ocupando un territorio bastante despoblado. Trajeron consigo su ganadería y agricultura, gastronomía y la cultura que logró implantarse con suceso a pesar de la distancia entre ambos continentes.

2. Estos lazos históricos fueron literalmente dinamitados por el proceso de integración europeo y las políticas desarrolladas por la CE desde los años 70. Finalizada la II Guerra Mundial, los seis países fundadores de la CE procuran una fuerte integración y las relaciones con terceros países en segundo plano. El proceso de integración europeo, zona de libre comercio y/o mercado único requería una cobertura legal tratándose de una excepción al principio NMF piedra angular del GATT. El Artículo XXIV definiendo las Zonas de Libre Comercio y Unión Aduanera fue redactado a la medida para la incipiente CE.

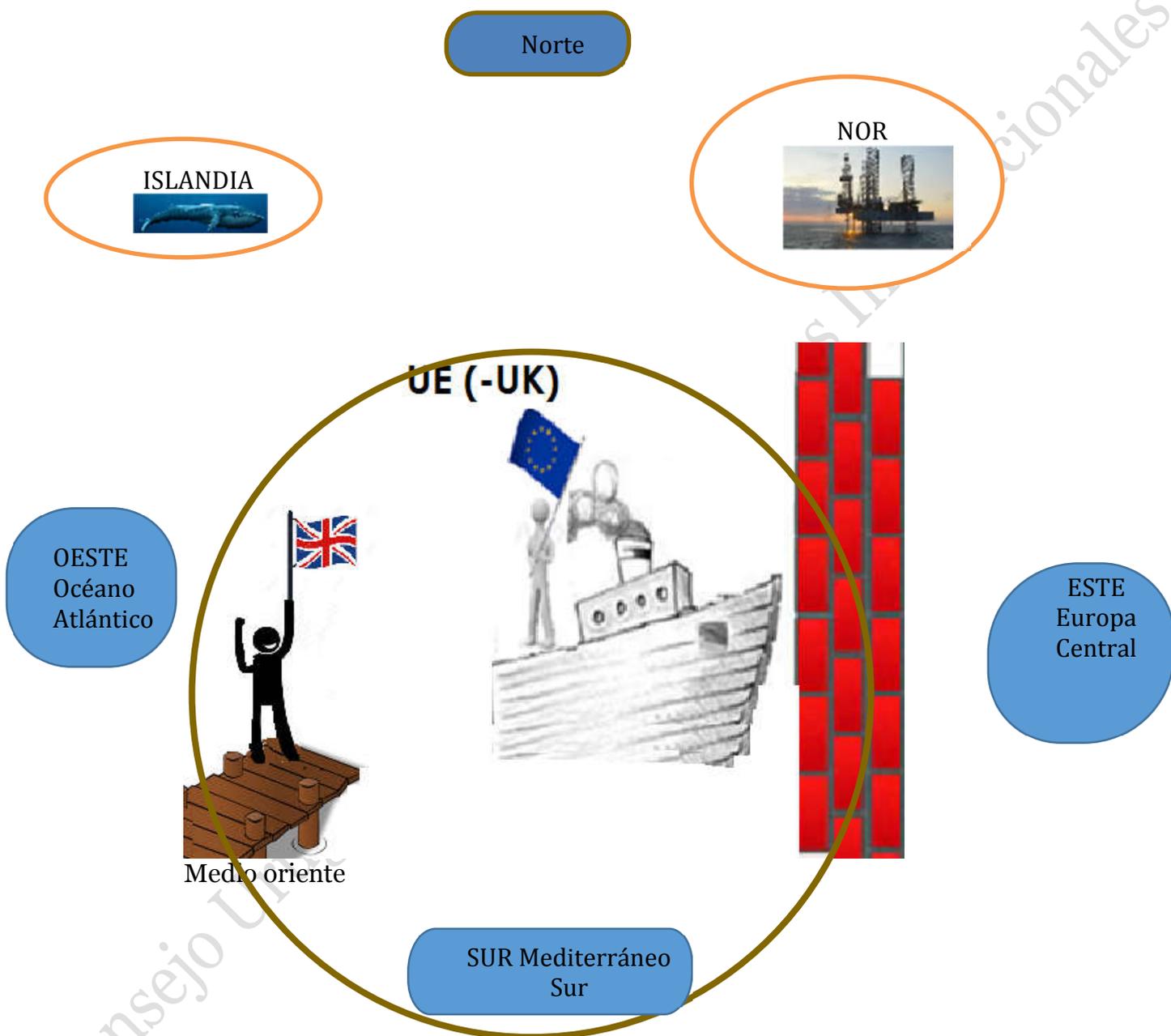
3. Las prioridades iniciales eran prevenir conflictos armados en Europa; desarrollar su economía con cierto nivel de protección hasta llegar a un mercado común con políticas comunes. Se consideró prioritario garantizar la seguridad alimentaria y mantener el tejido social en las zonas rurales. Estos objetivos fueron los que inicialmente fundamentaron la creación de la PAC. En

---

<sup>5</sup> El Tratado de Roma de 1957 establece la Comunidad Económica Europea (CEE) y a partir de 1990 se suceden reformas incluyendo la modificación del nombre ahora Unión Europea o UE.

los últimos 40 años las políticas de expansión de la UE, así como la política comercial y especialmente la política agrícola común (PAC) desconocieron y perjudicaron los lazos con los países del MERCOSUR.

**CUADRO 1 Los puntos cardinales y la expansión de la UE. – Migración de miembros del EFTA a la UE.**



4. La CE se fue extendiendo hacia el norte con el ingreso del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973, siendo notoria la difícil decisión para el Reino Unido por su relación privilegiada con EE. UU. El Reino Unido no se reconoce como europeo, pero en este caso fue pragmático. En 1995 ingresan Suecia y Finlandia,

junto con Austria.<sup>6</sup> Noruega e Islandia optaron por permanecer por fuera. Se recuerda que Francia vetó durante un tiempo el ingreso del Reino Unido.

5. Hacia el suroeste España y Portugal ingresaron a la CE en 1986 con la recuperación de los regímenes democráticos. El ingreso a la CE contribuyó a afianzar estas democracias. En el caso de esta ampliación Uruguay no detectó afectación de corrientes comerciales anteriores. Se completó esta ampliación hacia el sur y el Mediterráneo con el ingreso de Grecia en 1981 que había solicitado la adhesión en 1975.<sup>7</sup> Grecia se fortaleció en su difícil relación con Turquía.

6. Primeras concesiones en carne/funcionamiento de la PAC/Formación del sistema de cuotas.

A principios de los 70 la CE comenzó a dar algunos pasos y a tener un marco normativo más moderno en el comercio de carne entre la CE y Argentina y Uruguay. Suscribió un Acuerdo comercial con Argentina en noviembre de 1971, publicado en el diario oficial de la CE el 10 de noviembre de 1971; con Uruguay el 6 de noviembre de 1973 publicándose en el diario oficial el 4 de diciembre de 1973 y con Brasil en 1973 entrando en vigor en 1974. En estos acuerdos se hacían concesiones importaciones de carnes vacunas al mercado europeo. Las negociaciones en la Ronda Tokio consolidan este proceso con un sistema de cuotas. Por otra parte Uruguay exportaba carne vacuna a Grecia y en 1985 logró una compensación de 1.300 toneladas de carnes finas enfriadas conformando una cuota total de 2.300 toneladas de Hilton. En 2013 se completó la ampliación de Croacia y en este caso Uruguay negoció una compensación en carne vacuna.

7. Límites UE.

Actualmente, la UE corre más el riesgo de reducirse que de seguir ampliándose. Noruega e Islandia no parecen incómodos con el arreglo institucional de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELE o EFTA) junto con Suiza y Liechtenstein.<sup>8</sup> En Europa del este ya no hay espacio para crecer. De hecho, al momento de escribir estas líneas (diciembre de 2019) el parlamento inglés ya había votado la salida con un alto porcentaje.

8. La dificultad en la coordinación de políticas de migración europeas fundamentalmente desde Medio Oriente y norte de África generó tensiones internas en la UE, por momentos amenazando quebrar la institucionalidad europea en los años 2013 y 2015. Este episodio muestra la capacidad europea administrando y resolviendo problemas casi intratables.

## **9. Avance y aceleración de la CE**

---

<sup>6</sup> En esta ampliación Uruguay mantuvo consultas informales con la Comisión Europea por pérdida de mercado de fruta cítrica a Suecia y tejidos planos de lana con Austria. Se decía que los tejidos uruguayos se utilizaban en la confección de Loden austríacos. Las corrientes comerciales no eran muy importantes y solo se logró el reconocimiento de derechos de negociador original. (inr)

<sup>7</sup> Ver adhesión de Grecia HandBook of European Union Nicholas Moussis

<sup>8</sup> Noruega rechazó dos veces el ingreso a la UE en plebiscitos en 1972 y 1994.

El proceso de integración europeo fue muy exitoso en el área comercial con el mercado único, la libre circulación en 1992 y una institucionalidad fuerte. Se destacó el uso reiterado de las cláusulas de aceleración para el desmantelamiento arancelario durante los años 60 a la interna de la CE reflejando el aumento de la confianza en la integración europea. El éxito comercial y económico de la CE se reflejó en un sostenido proceso de ampliaciones que llegaron a un total de ocho.<sup>9</sup> Asimismo fueron emergiendo nuevas políticas comunes generando un acervo normativo comunitario que los nuevos aspirantes debían incorporar. Un proceso de integración apoyado y basado en normativa. Esto también incluye el Parlamento Europeo que mejora políticamente el marco institucional creado en 1952, aunque hasta las primeras elecciones europeas directas en 1979 no había tenido mucha visibilidad. Mientras tanto, se seguía avanzando en la arquitectura de la CE. En febrero de 1992 se suscribe en Maastricht el Tratado de Unión Europea, con el objetivo de alcanzar una unión económica y monetaria. Este Tratado define la política extranjera común y aumenta el campo de las competencias de la UE. Maastricht habla de Unión Política y la Unión Económica y Monetaria y también se incrementan las competencias del Parlamento europeo.

#### 10. Dificultades de la UE.

A pesar de los éxitos en el comercio y la economía y el impulso que significó el Tratado de Maastricht, Europa no contaba con gran peso político y tenía y tiene escaso peso militar. La integración financiera fue costosa, pero la introducción del euro muy exitosa. Por otro lado las disciplinas financieras, los niveles de gasto público, los umbrales de endeudamiento y los efectos sobre la productividad generaron tensiones en especial entre Alemania y sus principales socios. El episodio de Grecia suministrando informaciones no ajustadas a la realidad sobre el estado de sus cuentas públicas dejó claro que no todos los países miembros tenían condiciones de cumplir con estas obligaciones.

#### 11. El Brexit

Mala e inesperada noticia para la UE que no tenía planes para una contingencia así. Colocada frente a esta situación la UE no consiguió ver el largo plazo y se preocupó de asegurar que el ticket de salida de la UE fuera muy costoso y desalentar tendencias que de vez en cuando salen a la superficie. En conversaciones informales con la Misión del Reino Unido en Ginebra parecía muy claramente que este escenario nunca se lo habían planteado y estaban desconcertados. Tenían preocupación sobre la situación de las cuotas arancelarias y cómo manejar el tema. Quizás Uruguay fue el primer miembro de la OMC a quien insinuaron que las cuotas podrían ser divididas y el primero del que recibieron una rotunda negativa.

---

<sup>9</sup> Ampliaciones de la UE: Europa de los 6 miembros fundacionales Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo; 1era ampliación 1973 Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; Segunda ampliación 1981 Grecia; 1986 tercera ampliación España y Portugal; cuarta ampliación 1995 Suecia, Finlandia y Austria; quinta 1990 ampliación reunificación alemana; 2004 sexta ampliación Letonia, Lituania, Estonia, Polonia, Rep. Checa, Hungría, Eslovaquia y Eslovenia, Chipre y Malta; séptima ampliación 2007 Rumania y Bulgaria, octava ampliación 2013 Croacia.

## 12. Oportunidad UE-MERCOSUR.

En este contexto era conveniente para la UE concretar un acuerdo importante con un socio de dimensión. El MERCOSUR con una negociación en curso ya de 20 años representaba una excelente oportunidad, El proyecto perdía credibilidad y perjudicaba la imagen del MERCOSUR pero también la imagen de la UE. La UE no tenía siempre presente la importancia geopolítica además de la comercial del acuerdo y se empantanaba en discusiones menores. Con frecuencia avances acordados en la mañana, en la tarde del mismo día se deshacían. Con todo en el 2018 se avanzó sustantivamente y se logró mantener un ritmo, con altibajos, hasta la mitad del 2019.

## 13. Cierre Negociaciones

Las constelaciones finalmente se alinearon y el acuerdo se completó en junio de 2019. La conclusión de la negociación UE- MERCOSUR es la mejor noticia para la UE en muchos años. Es un cable de energía en la negociación comercial internacional. No hay antecedentes de una asociación de dos bloques de esta dimensión. Es ciertamente el acuerdo de mayor envergadura que la UE ha suscrito. A la fecha de escribir estas líneas el Acuerdo estaba en proceso de revisión jurídica pudiendo durar aún varios meses, que completados, al menos en la UE, estarían en condiciones de firma y su posterior remisión a los Parlamentos de cada país. Se había estimado que este proceso podría llevar más de dos años lo que obviamente lo sujeta a mayores riesgos. La UE obtuvo una desgravación casi completa del universo de productos objeto de intercambio entre los dos bloques siguiendo los lineamientos del Artículo XXIV del GATT ya mencionado. El análisis sobre el cumplimiento de este acuerdo con los parámetros del Artículo XXIV se aborda más adelante.

## 14. Vehículos y autopartes

El caso de los automóviles y autopartes es gráfico. En el MERCOSUR el sector ha estado sometido a un comercio administrado muy pesado. (No se llegó, pero se consideró una Política Automotriz Común) Había una decisión de dejar el sector fuera de las disciplinas del MERCOSUR junto con el Azúcar. No hay duda de que el acuerdo con la UE liquidará los acuerdos bilaterales sobre vehículos, instalándose libre comercio y culminado el cronograma de desgravación de 15 años estipulado con la UE. Las reglas de origen y el cumplimiento de reglamentos técnicos quizás restrinjan el pleno libre comercio en este sector. Se acordó que las reglas de origen para el sector serán las europeas. En el MERCOSUR, Brasil y Argentina buscaban conservar su participación en el mercado interno de automotores con cuotas y otras medidas. Defender el mercado interno y asegurar la presencia de la mayor cantidad de empresas de vehículos con sus inversiones, tecnología y generación de empleo era el eje central para los Ministerios de Industria y Producción. En los años 90 se registraron varios episodios de “guerra fiscal” compitiendo entre si los estados brasileños con renuncias fiscales y exenciones tributarias, apuntando a retener y/o atraer las multinacionales de vehículos a sus estados.

15. De todos modos estas políticas han tenido un resultado limitado a pesar de considerables subvenciones directamente a los consumidores o directas a los

productores, como bonos para los compradores de vehículos (bono al consumo en Brasil), dinero aportado directamente a las empresas en distintas formas o exenciones fiscales condicionadas a la exportación o bien cuando se alcanza un determinado número de unidades, incluyendo exigencias de contenido nacional.<sup>10</sup> Estos subsidios estaban condicionados a requisitos de contenido local y Brasil fue llevado a controversia por inconsistencias de las medidas con sus obligaciones bajo el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias y el Acuerdo TRIMS sobre Medidas de Inversiones relacionadas con el Comercio. EE.UU., la UE, y Japón<sup>11</sup> entre otros iniciaron, empezaron con consultas en la OMC y luego iniciaron controversias contra los programas de Brasil conteniendo subsidios y exigencias de MICs en el sector automotor. La demanda de la UE ya venía de tiempo atrás y generó incomodidad en la UE cuando se enfocó más técnicamente la discusión. Brasil perdió la controversia en agosto de 2017 y tuvo que desmantelar en 90 días por lo menos 7 programas de subsidios en diversas áreas, incluyendo el sector automotor. En el Comité TRIMS en el 2013, Uruguay fue consultado en dos oportunidades por EE.UU. con respecto a requisitos de contenido local contenidos en llamados a concursos internacionales para la instalación de molinos eólicos que llevó adelante la empresa estatal UTE en el año 2011.

#### 16. MERCOSUR.

La UE consiguió mantener elevados aranceles en productos importantes para el MERCOSUR ofreciendo cuotas arancelarias sin tocar el arancel fuera de cuota. Esta modalidad venía manejándose por la UE desde el primer intercambio de ofertas en el 2001. La UE obtuvo una mayor cobertura en denominaciones de origen incluyendo quesos. Este es un objetivo que la UE se había propuesto desde el inicio de las negociaciones. Hasta el momento la protección era para bebidas espirituosas incluyendo champagne y vinos, pero ahora logró su objetivo. El MERCOSUR logró mitigar el efecto con una “cláusula abuelo” que contempló la situación de varios nombres usados desde tiempo atrás<sup>12</sup> preservando el genérico muzzarella.

---

<sup>10</sup> Uruguay también tuvo un programa de subsidios condicionados a la exportación de vehículos. Uruguay consiguió autorización con un plazo determinado que podía extenderse, manteniendo informado al Comité respectivo de la OMC sobre los avances en la compatibilización de las medidas con las obligaciones bajo el Acuerdo sobre Subvenciones Se asumió además el compromiso de corregir el programa en forma consistente con el Acuerdo respectivo, en este caso el de Subvenciones.

<sup>11</sup> Controversias contra Brasil Ver DS497 EE.UU. diciembre 2011; DS497 Japón julio 2011; UE DS81 mayo 1997.

<sup>12</sup> En 2012 Dinamarca solicitó a la UE el reconocimiento del queso Danbo como denominación de origen para su protección. El procedimiento consistió en un llamado y audiencia pública en la que se presentaron eventuales interesados. El queso Danbo o Dambo es uno de los quesos más comunes que se produce en Uruguay. Siendo que el Danbo o Dambo uruguayo se exporta a la región a países que tienen acuerdos con la UE, Uruguay decidió presentar un escrito y participar en la respectiva audiencia sosteniendo la posición de que este nombre ya era genérico, y no correspondía la denominación de origen. Además Uruguay explicó como en los años 70 había recibido cooperación técnica danesa para la producción de Danbo. Sin esta cooperación, la producción de Danbo en Uruguay no habría existido. Y esta actividad de cooperación estaba documentada.

17. Relaciones comerciales y económicas entre las dos Uniones Aduaneras/Fundamentos de la Negociación. La UE y el MERCOSUR conforman agrupados un mercado de unos 780 millones de personas. El flujo de comercio entre MS y la UE fue en 2018 de USD 90.000 millones. Las empresas de la UE tienen inversiones en los países del MERCOSUR de alrededor USD 433.000 millones en los más diversos sectores en servicios y en manufacturas. Energía, transporte, servicios financieros bancarios, seguros, telecomunicaciones e industria automotriz son algunos de los sectores en los que registra una fuerte presencia de empresas europeas en los países del MERCOSUR.

Cuadro 2  
Cronología simplificada de las negociaciones MS-UE

1995	Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y el Mercado Común del Sur
1999	Primera Reunión de Jefes de Estado y Gobierno entre la UE y MERCOSUR (28 de junio de 1999)
2000	Primera Reunión del Comité de Negociaciones Birregionales (abril, Buenos Aires)
2000 – 2004	Primera etapa de la negociación (suspendida por falta de acuerdo)
2010 – 2013	Segunda etapa de la negociación (suspendida por falta de avances)
2016 – 2019	Etapa definitiva de la negociación. Fin de los trabajos técnicos y conclusión de las negociaciones.

13

18. El Comité de Negociaciones Birregionales se reunió formalmente 39 veces más un número considerable de reuniones de ministros y jefes negociadores. Desde el inicio de las negociaciones en 1999 se observó cómo se desplegaban los intereses ofensivos y defensivos de cada parte. Pleno acceso al mercado para los productos agropecuarios fue quizás el principal objetivo del MERCOSUR. A su vez, los productos agropecuarios integraron el conjunto de intereses defensivos de la UE. La UE también tenía interés en asegurar acceso a mercado para PAPs (processed agricultural products), en su mayoría elaborados por multinacionales europeas, en algunos casos con inversiones directas en el MERCOSUR. Fortalecer y ampliar el ámbito de aplicación de las denominaciones de origen particularmente en quesos era también un objetivo importante para

<sup>13</sup> Fuente Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay.

Europa. Según un estudio de la Universidad de Manchester del 2008 hecho a petición de la UE, la firma del Tratado permitiría incrementar el PIB de Argentina en un 0,5%, Brasil en un 1,5%, Uruguay un 2,1% y Paraguay hasta un 10%. Por su parte, la mejora del PIB europeo sería del 0,1% en el caso de una apertura comercial completa. En el 2018 las exportaciones de la UE a MERCOSUR en bienes alcanzaron 45.000 millones de euros y las de servicios 23.000 millones de euros. El stock de inversiones de los países europeos a esa fecha estaba en 381.000 millones de euros y las inversiones de MS en la UE llegaban a 52.000 millones de euros. Este es el mayor Acuerdo suscrito por la CE.

**19. MERCOSUR / EFTA** El 24 de agosto de 2019 se anunció que el MERCOSUR y el EFTA habían culminado su proceso negociador luego de 10 rondas iniciadas en enero 2017. Según un comunicado de la Cancillería de Uruguay el acuerdo tiene una cobertura del 97%. Además de la eliminación de aranceles, se llegó a acuerdo en temas de naturaleza regulatoria y se prevé la apertura de cuotas bilaterales de acceso a mercado para bienes de base agrícola del MERCOSUR con aranceles de 0 intra cuota en el caso de la carne vacuna. Suiza y Noruega abrirían cuotas de carne vacuna de alta calidad asegurando el flujo de ventas de carne vacuna ya existentes. La aprobación de este acuerdo no debería extenderse mucho tiempo, teniendo en cuenta que los países del EFTA no tienen sectores de alta sensibilidad excepto por carne vacuna y lácteos. Para estos sectores hay sensibilidades que en esta instancia se resolvieron con cuotas arancelarias. La aprobación final y la entrada en vigor de este acuerdo tiene una implicancia muy concreta. La UE podría estar sin preferencias en el MERCOSUR durante un tiempo y los miembros del EFTA gozando de preferencias ya empezando a operar. Con este escenario la UE acelerará el proceso interno de aprobación para no quedar en desventaja.

#### **21. Antecedentes Comercio Carnes Vacunas / Acuerdos de Ottawa / Preferencias imperiales.**

En 1929 se produce la gran depresión y el Reino Unido decide incrementar sus aranceles de importación para carne vacuna entre otros productos. Saltan alarmas del Commonwealth en Canadá, Australia, N. Zelandia, Irlanda, Sudáfrica y Rodesia. En 1932 durante julio y agosto, el Reino Unido convoca una reunión en Ottawa, donde se reconoce la necesidad de proteger el acceso de carne vacuna de estos países al Reino Unido acordándose las “preferencias imperiales” contenidas en los Convenios de Ottawa. Las preferencias discriminaban contra las ventas del Río de la Plata y hacen saltar también las alarmas en Argentina y Uruguay. Argentina designa al vicepresidente Julio Roca a negociar con el Reino Unido, siendo en ese momento Walter Runciman, Ministro de Comercio. Según fuentes argentinas, Julio Roca (hijo) venía con un mandato del gobierno uruguayo, pero esta versión no tiene respaldo de fuentes uruguayas. Argentina y el Reino Unido llegan a un acuerdo para un volumen de carne importante y el Pacto se suscribe en mayo de 1933. Las cuotas tenían condicionalidades<sup>14</sup>, entre otras la carne debía ser suministrada por frigorífico de capitales ingleses, también se requería el transporte en barcos con bandera inglesa. <sup>15</sup> En 1936 el Pacto Roca-Runciman caduca y es reemplazado por el Acuerdo Manuel Malbran y Tomas A.

<sup>14</sup>Historia General de las Relaciones Exteriores de la Argentina – Compilación –El comercio de carnes 1934-1939

<sup>15</sup>Ver Dialnet.unirioja.es

Le Breton por Argentina y Anthony Eden y Lord Walter Runciman por el Reino Unido. El 1 de diciembre de 1936 suscriben el citado Acuerdo, que aseguró el mercado hasta la II Guerra Mundial.

22. El 26 de junio de 1935 se firma en Londres el Tratado Cosío-Runciman. Uruguay designó a su Embajador en Londres Pedro Cosío quien negoció el acceso de carnes uruguayas dentro de la cuota que Argentina había logrado. Así también se selló el Pacto Runciman-Cosío que aseguró el ingreso de las carnes uruguayas al Reino Unido. La negociación giró alrededor de una cuota general con la obligación de cumplir ciertos requisitos vinculados a la carne, o servicios o sectores totalmente diferentes. La ventaja que tenía el Ministro inglés fue que Argentina y luego mucho más Uruguay estaban completamente enfocados en la carne, en tanto que los ingleses tenían otros espacios de donde extraer concesiones y así parece que sucedió. Se instrumentó un sistema de cuotas arancelarias con el compromiso de que los precios se mantuvieran en niveles razonables y por debajo de los precios internacionales. Se manejó una cuota total de alrededor de 320.000-340.000 toneladas de carne congelada y también enfriada. Así se instalan las primeras cuotas en carne en el comercio entre el Reino Unido y Argentina y Uruguay que funcionaron hasta la II Guerra Mundial.

**23. El comercio de carnes vacuna de Uruguay** El mercado de la UE de carne vacuna, incluyendo el Reino Unido ha sido y sigue siendo fundamental para Uruguay. Es un mercado tradicional que comenzó con el desarrollo de la tecnología de frío que permitió enviar carnes congeladas ya a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX. El Pacto Roca-Runciman (1933) y el Acuerdo Runciman-Cosío de 1935 permitieron atravesar tiempos turbulentos durante los años de la II Guerra Mundial y la guerra de Corea en 1950, que se convirtieron en un bonus para las economías de Argentina y Uruguay al asegurarles el mercado. Ya en plena guerra, el 11 de setiembre de 1940 se acuerda el modus vivendi entre el BROU y el Banco de Inglaterra para crear un sistema de cuentas especiales con el fin de financiar el comercio bilateral (carne -las famosas latas de corned beef que todo soldado llevaba en su mochila- lana y cuero). Una cuenta especial en el Banco de Inglaterra en libras esterlinas, permitía acreditar las sumas debidas a Uruguay por concepto de pago de las exportaciones uruguayas. En 1947 se suscribió el convenio de pagos negociado por una misión del Uruguay. La deuda era de 17.500.000 libras esterlinas. En libras solo se pagó el 10% de la deuda. El Reino Unido entregó los ferrocarriles, los tranvías, la empresa de aguas corrientes y la residencia de Uruguay en Londres en compensación. EE.UU. ejerció presión sobre Inglaterra para que liquidara sus deudas como condición para concederle nuevos empréstitos.

#### **24. Sistema multilateral de Comercio /el GATT y Uruguay.**

Uruguay ingresa al GATT en diciembre de 1953 gracias a la energía del Embajador Julio Lacarte Muró quien no sólo negoció una lista de concesiones como pago al ingreso, registradas y consolidadas en el Cuadro XXXI, sino que además lanza un fuerte cuestionamiento al proteccionismo europeo en los 60, presentando el conocido "Recurso Uruguayo." Este recurso se sigue estudiando con interés dado que es una de las primeras controversias del mecanismo de solución de diferencias del GATT. Fue seguramente la primera controversia iniciada por un país en desarrollo contra un país desarrollado. La labor del Embajador Julio

Lacarte Muró estrena en Ginebra un desempeño extraordinario en el GATT y en la OMC. El Embajador Lacarte fue el impulsor decisivo del lanzamiento de la Ronda Uruguay en Punta del Este en octubre de 1986.

25. En 1993 el Director General, el suizo Arthur Dunkel completaba su mandato y debió dejar el cargo. La tarea de Dunkel no había sido nada fácil y había tenido un enorme desgaste. Dunkel logró mantener viva la negociación, en base a un frenético período durante el cual hacía un shuttle constante entre Washington, Bruselas y Ginebra. Antes de dejar el cargo tuvo la capacidad de dejar el documento W/35 conteniendo disciplinas sobre todo, siendo un documento fundamental para la etapa final de las negociaciones culminando con los Acuerdos de Marrakech y la OMC.

26. La sucesión de Arthur Dunkel. Luego de un proceso complejo de “preselección” quedan como únicos candidatos el Embajador Lacarte y el ex Comisario Europeo de Comercio el irlandés Peter Sutherland. Frente a un candidato europeo y recordando que, hasta el momento, el GATT no había tenido Directores Generales de países en desarrollo parecía ser el momento para Lacarte. En una reunión de consultas restringidas “Green Room”, los candidatos debieron responder preguntas de los Jefes de Delegación durante varias horas.

La performance de Lacarte tuvo comentarios altamente positivos. Según algunos jefes de misión Lacarte tuvo el día más brillante de su vida. Sin embargo, Sutherland fue el elegido y tuvo palabras de reconocimiento para Lacarte. ¿Por qué Lacarte perdió esta competencia? ¿Los miembros no estaban preparados para un Director General de un país en desarrollo? A pesar de este tropiezo, Lacarte siguió presidiendo el Grupo institucional encargado de la arquitectura de la nueva organización y completó su tarea muy efectivamente. Cuando se instaló el Órgano de Apelación Lacarte fue el primer presidente. El Órgano de Apelación está compuesto por 7 expertos, que sirven un período inicial de 4 años renovable por otros 4 años. EL Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) es una de las instituciones más importantes de la OMC y el Órgano de Apelación funciona como una segunda instancia limitada exclusivamente a la interpretación de la aplicación de la normativa.

## **27. Situación de Uruguay/ Ingreso al GATT / restricciones comerciales / Reformas.**

Uruguay ingresó al GATT en diciembre de 1953. Un nuevo gobierno en Uruguay en 1959 eliminó el sistema de Contralor de Exportaciones e Importaciones que establecía cuotas y restricciones para divisas entre otras medidas.<sup>16</sup> El Cuadro

---

<sup>16</sup> En los últimos 50 años lenta y pausadamente (casi en etapas de 10 años) Uruguay fue reformando su sistema de comercio exterior :

1959 Desmantelamiento del Contralor de Exportaciones e Importaciones

1972 Liberación mercado de cambios y divisas circa 1972;

1980 reducciones arancelarias unilaterales;

1991 Tratado de Asunción Cronograma de desarme arancelario;

1994 Ouro Preto en Brasil cronograma definitivo desgravación intra MERCOSUR se aprueba la TEC de MERCOSUR;

1994 Consolidación de techo arancelario del 35% en la OMC acordado entre los 4 del MERCOSUR. Solo un puñado de productos quedaron consolidados por arriba y por debajo del 35%;

XXXI (la lista oficial de compromisos) debió ser ajustado para pasar de consolidaciones expresadas en <sup>17</sup>aranceles específicos a aranceles ad-valorem. Las distorsiones causadas por los tipos de cambio diferenciales, los porcentajes asignados a corporaciones y la falta de transparencia en las asignaciones de licencias entre otras medidas, generaba una situación un tanto caótica. Mejoras en la Dirección Nacional de Aduanas permitió adoptar el sistema de Valoración en Aduana y los servicios uruguayos debían hacer las conversiones hacia equivalentes ad-valorem. La Dirección Nacional de Aduanas y el BROU (en esos tiempos el BROU intervenía en el comercio exterior) se abocaron a esta tarea. Uruguay recibía una autorización anual de extensión del waiver en el Consejo de GATT, generando incomodidad notoria. Ya había indicaciones del fin de la ronda y un grupo de técnicos de la Cancillería y del Ministerio de Economía se unieron al grupo y en pocos días se completó el trabajo de conversión. Más allá de la incomodidad de tener uno de los waivers de más tiempo, era importante tener los equivalentes ad-valorem y llegar con esa información para negociar al final de la Ronda. Durante los años del waiver la Aduana de Uruguay se manejó con total libertad. La situación se mantuvo hasta 1994 cuando Uruguay consolida el techo arancelario del 35% en forma coordinada con los socios del MERCOSUR al cierre de la Ronda Uruguay. La exención se prolongó más de 20 años y durante la cual la Aduana aplicó aranceles sin mayores consultas. En la Ronda Tokio, Uruguay negoció y consolidó algunas bebidas espirituosas que estaban fuera del waiver, consolidadas en el Cuadro XXXI en aranceles ad-valorem. Se concluyó internamente la tarea técnica de conversión antes del cierre de la Ronda Uruguay. En la práctica y como no se conocían los niveles de la tarifa era difícil participar del proceso de Rondas Negociadoras.

29. En 1946 el Consejo Económico y Social de las NNUU convocó una reunión para negociar temas comerciales aprobándose la Carta de la Habana con un fuerte componente desarrollista. El Congreso de EE.UU. se niega a aprobar el Texto del nuevo organismo lo que equivalía a liquidarlo.<sup>18</sup> Inmediatamente en 1947 el GATT entra en vigor con un Protocolo Provisional. Este contenía grandes deficiencias en los aspectos institucionales del sistema multilateral a establecer. Asimismo hubo que agregar al texto del GATT la Parte IV referida a flexibilidades para los países en desarrollo que procuraba alentar la mayor adhesión posible de países al GATT.

30. La predominancia de EE. UU. en el sistema comercial internacional habría de definir los principios y disciplinas que deberían incluirse en un acuerdo multilateral como el principio NMF, el Trato Nacional y la Transparencia. Al

---

1994 Eliminación precios de referencia y precios mínimos de exportación; y adopción de los Acuerdos de Defensa comercial: Subvenciones y Medidas Compensatorias, Antidumping y Salvaguardias. Permanecen medidas como la Tasa Consular que Uruguay se comprometió a eliminar varias veces. La Dirección Nacional de Aduanas comienza a modernizarse y el BROU deja de operar en las tramitaciones de comercio exterior.

<sup>17</sup> Un arancel específico es una cantidad fija de dinero multiplicada por una unidad de peso volumen o unidades. Este tipo de arancel varía bastante y el importador puede tener sorpresas y también es más difícil estimar el valor de una concesión. El ad-valorem es simplemente un porcentaje fijo sobre el precio de la transacción bastante más previsible que el específico.

<sup>18</sup> La organización internacional de comercio sería el pilar de comercio junto con las otras dos organizaciones de Bretton Woods, el FMI y el Banco Internacional de Desarrollo, más tarde Banco Mundial. Había un diálogo entre los redactores del GATT y el FMI plasmado en dispositivos como salvaguardias del Artículo XII Balanza de Pagos.

mismo tiempo en América Latina el modelo de inserción internacional se nutre de las tesis de CEPAL y de Raúl Prebisch y las economías de la región comienzan a cerrarse. El proceso de cierre de las economías de la región coincide con la actividad de las primeras rondas de negociaciones arancelarias en el marco del GATT. Las Rondas Ginebra, Annecy, Torquay, Kennedy y la Ronda Tokio se fueron sucediendo con reducciones arancelarias en los sectores industriales y entre países desarrollados.

31. En la Ronda Kennedy se introdujeron disciplinas en defensa comercial como los mecanismos antidumping, que era indispensable reglamentar. Este proceso fue mejorando gradualmente la calidad de la normativa. La Ronda Tokio aprueba el paquete de Acuerdos del Marco jurídico y adelanta una estructura más importante que beneficiará la negociación en el área institucional de la OMC en 1994.

32. El éxito de las Rondas negociadoras en la reducción de aranceles se concentró en productos industriales en oposición a negociar productos agrícolas sector protegido con un waiver o exención. Los textiles y vestimentas fueron objeto de un sostenido proteccionismo de parte de los países desarrollados. Ver capítulo para ver que sucedió con los textiles y las vestimentas.

33. El éxito enorme de la CE tuvo tal poder de atracción que fue provocando la migración de países de EFTA a la CE. Asimismo este éxito provoca que otras agrupaciones intenten seguir un modelo similar. En estos años también tuvieron lugar esfuerzos regionales de liberalización como la ambiciosa ALALC en 1960, que 20 años después en 1980 debió ser revisada y flexibilizada. En 1969 El Pacto Andino intentó seguir un proceso parecido y avanzó velozmente en sus primeros años con severas crisis periódicas que a la larga lo paralizan. En marzo de 1991 se firma el Tratado de Asunción estableciendo el MERCOSUR. El NAFTA entra en vigor en 1994.

34. Bastante antes la URSS se había negociado y preparado su respuesta económica y comercial con el establecimiento del COMECON o CAME reuniendo sus países satélites incluso de fuera del hemisferio como Cuba más tarde. Los precios de insumos y bienes intermedios los fijaba Moscú, así como el tipo de cambio y la moneda (naturalmente la moneda rusa) Esto tenía un impacto negativo sobre la competitividad y desalentaba las inversiones en los países satélites. Los productos no se terminaban de fabricar por la falta de insumos y materias primas y en algunos casos restricciones para hacer adquisiciones en los países de la CE o en terceros países. Esto ahogaba a países como Checoslovaquia, Hungría y la propia RDA. Esta última restricción era una receta para el fracaso del CAME y la garantía de que el comercio no despegaría y tampoco impulsaría el crecimiento.

#### La PAC Malos Presagios y Peores Consecuencias

35. La Política Agrícola Común se convirtió rápidamente en una de las políticas centrales de la CE. Establecía las Organizaciones Comunes de Mercado OCM que empezaron a funcionar a principios de los años 70. En general definían una “familia” de productos designando un producto piloto y un sistema de apoyo a los precios internos. La Comisión Europea fijaba precios administrativos, que

aseguraban niveles de precios dentro de los mercados europeos, si era necesario con la herramienta de compras directas de intervención. Cuando los precios internos quedaran por debajo del Target Price o precio objetivo aparecía una alerta y se disparaban las compras públicas cuando alcanzaban el llamado precio de intervención cumpliendo determinados parámetros. Esta operación requería importantes recursos financieros (líquidos e inmediatamente disponibles) contenidos en el presupuesto de la CE, operando a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola FEOGA. De lejos el área de garantía era la más importante ya que financiaba las acciones de la PAC.

36. En el presupuesto de la PAC el gasto de sostén de precios fue durante años el mayor gasto de la CE alcanzando 65% del presupuesto total a principios de los 80. Con gran concentración en sectores como el lácteo que se llevaba el 80% del mencionado 65. Menciones a la “comunidad de la vaca lechera” registran el hecho de que en cada vacuno europeo se gastara más dinero que en los ingresos de numerosas personas en Europa. Este sistema de sostén de precios requirió: una fuerte protección en frontera con un arancel móvil conocido como recargo variable; (*variable levy, o prélèvement*) que impedía el ingreso de productos con precios inferiores a los precios administrados de la CE; Un sistema de restituciones a la exportación, indispensable para volcar excedentes en los mercados internacionales y la CE lo hacía continuamente durante los 80. La práctica de subsidios a las exportaciones agropecuarias se convirtió en un serio problema internacional desplazando las ventas en los mercados de terceros países, deprimiendo los precios internacionales y afectando la producción interna que no estaba en condiciones de planificar en mercados afectados debido a la presencia de importaciones subvencionadas europeas.

37. La aplicación del sistema de apoyo de precios y la introducción de las medidas en frontera mencionadas requirió una autorización en el GATT y por ello la CE introduce en 1972 una salvaguardia para carnes vacunas importadas invocando el Artículo XIX del GATT. Esta medida frena completamente las importaciones perjudicando severamente a Uruguay y a Argentina. En los 80 la Junta Nacional de Carnes de Argentina tenía delegados instalados en Bruselas para promover el consumo y ventas de carnes vacuna a Europa. La sorpresa de estos funcionarios ante la salvaguardia y el cierre fue total dado que no habían imaginado la situación, y por lo tanto no habían advertido la gravedad.<sup>19</sup>

38. Después de la salvaguardia - Cuotas / panorama repetido en Agricultura

En los acuerdos comerciales suscritos entre la CE y Argentina en 1971, y la CE y Uruguay en 1973, se extendieron concesiones que consistían en la suspensión de la aplicación del recargo variable o como máximo al 55% de su nivel normal, reduciendo el precio de entrada. Esta concesión o ventaja se aplicaba a una posición arancelaria con una extensa descripción “cuartos delanteros de vacuno deshuesados, enteros o trozados hasta 5 pedazos y además de otras presentaciones, el cuarto trasero, con la exclusión del filete en un solo trozo y congelados. Para otros cortes se establecieron derechos del 20% sin recargo variable dentro del contingente arancelario anual de la CE acordado luego de la salvaguardia de 1972, congeladas, frescas o refrigeradas (enfriadas). Llegada la

Ronda Tokio Argentina y Uruguay comienzan un proceso de discusiones con la CE y más tarde que temprano consiguen una primera cuota arancelaria consolidada durante la Ronda Tokio que en el caso de Uruguay llegó a 1.000 toneladas. Durante los años subsiguientes un tema central de la política comercial del Uruguay era mantener y mejorar el acceso en carne vacuna a la CE.

39. En la Ronda Tokio se negocia la cuota GATT de 50.000 toneladas (ahora 53.000) y la cuota Bilan o Balance de carne para transformación de unas 60.000 toneladas. Estas eran cuotas erga omnes utilizadas por todos los proveedores y administradas por la CE. Este sistema se consolida en la Ronda Tokio con registros en las listas de compromisos de la CE. La cuota de 1.000 toneladas que Uruguay había logrado, cuando la entrada en vigor de la PAC, se especializa en carne enfriada y cortes de alta calidad y está “asignada” a Uruguay. La Argentina también logra incrementar su acceso. En 1981 ingresa Grecia a la CE y Uruguay negocia una compensación de 1.300 toneladas que se agrega a las 1.000 toneladas anteriores completando una cuota total para Uruguay, ya conocida como Hilton de 2.300 toneladas.<sup>20</sup>

40. **Carne Ovina.** En el conjunto de resultados de la Ronda Tokio, también se fijó una cuota de carne ovina que para Uruguay fue de 5.800 toneladas peso carcasa. Debido a una restricción sanitaria Uruguay no podía ingresar al mercado europeo de carne ovina con hueso. Australia y Nueva Zelandia también obtuvieron cuotas de 19.176 toneladas y 228.000 toneladas respectivamente. En general esta cuota ha permanecido casi sin alteraciones desde que fue consolidada en la Ronda Tokio. Eliminar el hueso en cortes como el rack y la pata de cordero tiene un costo elevado de mano de obra y por tanto desalienta mucho el esfuerzo de exportación. Esta cuota está estabilizada y en general Uruguay no la utiliza al 100%. De un total de 12.802 toneladas exportadas al mundo por Uruguay, Brasil se llevó en el 2018, una cantidad de 6.614 toneladas equivalentes a más del 58%. En la actual negociación con la UE, Uruguay no solicitó mejoras en carne ovina. Seguramente La UE habría solicitado un “precio” por un producto con la restricción sanitaria, compitiendo con la producción local y con Australia y Nueva Zelandia que cuentan con una cuota muy alta y sin restricciones sanitarias.

### **CUADRO 3**

#### ***Carne Vacuna Situación a principios de los años 80***

Cuota Hilton	Cuota GATT	Bilan carne para transformación
Asignada por países Asignada a Uruguay	Erga omnes	Erga omnes
2.300 tons (+4.000 al cierre de la RU)	50.000 tons	63.000 tons

<sup>20</sup> ¿Por qué Cuota Hilton? Durante las negociaciones en carne vacuna la cadena de hoteles Hilton invita a varios delegados aprobar la carne que se ofrecía de alta calidad y el nombre de Hilton quedó.

El acceso que tiene Uruguay hoy al mercado europeo es un sistema de cuotas arancelarias negociadas en diversas oportunidades. Durante buena parte del siglo XX Uruguay y Argentina fueron proveedores de los países europeos en especial el Reino Unido habiéndose incluso concentrado la cría de ganado de carne al gusto del consumidor, pero también además del Reino Unido. Holanda y Alemania eran mercados también de importancia para Uruguay. El nuevo acuerdo amplía el acceso a mercado, pero siempre lejos de perforar las altísimas tarifas de la CE.

#### **42. Mecanismos Art. XXVIII y Artículo XXIV/ La negociación de cuotas en carne vacuna / Remanentes**

¿Cómo se las arregló Uruguay para mantener sus ventas a la CE? El sistema de restricciones impuesto por la PAC a través de recargos móviles a la importación hacía imposible el ingreso. Se registraban aranceles del 300 % y hasta 600%. La estrategia que Uruguay llevó adelante fue intentar una compensación en cada ampliación de la CE. Solo tuvo dos resultados positivos en las accesiones de Grecia y de Croacia separadas por 30 años.<sup>21</sup> Se logró una compensación en el marco de la negociación de Artículo XXVIII de modificación de compromisos en aceites vegetales de la CE. Uruguay no fue el único en disputa en este proceso y la CE fue “comprando” a los miembros que participaron. Uruguay tenía INRs pero quizás lo más importante fue la intensa participación y presencia en este proceso. El otro resultado fue producto de un intercambio entre la eliminación de la cláusula sobre remanentes no utilizados contra 2.000 toneladas de Hilton. Esta cláusula era inconveniente para la CE que prefirió simplemente comprarla para que desapareciera. Para Uruguay fue un negocio interesante pero un arma de un solo tiro. El sistema de cuotas arancelarias permitió mantener las corrientes de ventas aunque obviamente muy por debajo del potencial. El hecho de que las cuotas no tenían tasa de crecimiento limitaba las inversiones en el sector y no permitía una visión más estratégica y de largo plazo.

#### **43. Las cuotas de carne vacuna / Uruguay Remanentes de otros miembros.**

Con el cierre de la Ronda Tokio Uruguay suscribe un Memorando de Entendimiento MOU bilateral con la CE mediante el cual se acuerdan aspectos administrativos de las cuotas en vigor, alta calidad Hilton (2.300 toneladas), acceso a la cuota GATT de 50.000 toneladas de carne congelada y finalmente el derecho a participar anualmente en la consulta que la Comisión promovía para fijar la cuota de carne para transformación conocida como Balance usualmente de 63.000 toneladas. El MOU también preveía que cualquier remanente de cuota no utilizado podía ser utilizado por Uruguay siempre que no hubiera oposición del país que no completó la cuota. En octubre de 1985, Uruguay recibe 1.000 toneladas correspondientes a cuota de EE.UU. (que no estaba completando la cuota) que no se opuso pero enfatizó sería absolutamente excepcional.<sup>22</sup> Esa fue

---

<sup>21</sup> 8 a 2 de las 8 ampliaciones se consiguen compensaciones solo en 2.

<sup>22</sup> Un episodio interesante fue que el Agregado Agrícola de la Misión americana en Bruselas del USDA entregó personalmente al Secretario de la Misión de Uruguay en Bruselas, en una cena informal, la comunicación por escrito confirmando la no oposición de EE.UU. El mismo

la única oportunidad en que Uruguay utilizó un remanente. En realidad la disposición sobre los remanentes no obligaba a la CE, pero era una molestia permanente para la Comisión Europea detectar la posibilidad de remanentes, concluir con cierta seguridad que no iban a poder ser utilizados por el titular, asegurar la no oposición del titular de la cuota y hacer todo esto en tiempo útil. Implicaba además un ejercicio de cálculo, disponer de información delicada comercialmente así como tener acceso a los datos que el administrador tendría dificultades para compartir. Este tema era un dolor de cabeza para la Comisión Europea. El pago por la eliminación de la cláusula de los remanentes en carne vacuna fue parte del paquete que Uruguay obtuvo al cierre de la Ronda Uruguay con la CE.

#### **44. Cuota Autónoma Hilton para Uruguay y Brasil.**

En 1985 Uruguay salía del régimen militar y el nuevo gobierno asumió funciones en marzo de 1985. El nuevo gobierno encontró una economía apenas recobrándose de una recesión con caída de más del 14%. En 1985 Brasil recobraba su democracia y la economía no estaba en buenas condiciones. En ese contexto y luego de una visita oficial a la Comisión Europea se produce el anuncio de la Comisión sobre la apertura de dos contingentes autónomos de Hilton. La Comisión Europea decidió la apertura de 2 contingentes anuales de carne de alta calidad Hilton de 1.000 toneladas para ser importados de Uruguay y Brasil. Este arreglo deberá ser aplicable de 1988 en adelante. La cuota autónoma para Uruguay se justifica por la reducción en la participación de Uruguay en las importaciones totales de carne Hilton de la CE. Con respecto a la cuota autónoma para Brasil la Comisión esperaba a los resultados de la ronda Uruguay. La Comisión dejó constancia que las dos cuotas autónomas propuestas no afectarían de ninguna manera las importaciones de la cuota GATT que estaba a 29.800 toneladas. Las dos cuotas se utilizaron en 1986 y la Comisión utilizó los criterios del Artículo XIII del GATT para distribuir saldos de esas dos cuotas.

A continuación comentarios de la Comisión Europea sobre las dos cuotas autónomas:

*“The Commission has decided to establish two proposals for regulations for submission to the Council providing for the opening of two annual 1000-tonne autonomous quotas for imports of high-quality Hilton beef from Uruguay and Brazil. This arrangement should therefore be applicable from 1988 onwards.*

*The autonomous quota for Uruguay is justified by the fact that the share of Community imports of beef/veal from that country declined. As for the autonomous quota for Brazil, the Commission is now proposing this pending the outcome of a later stage of the Uruguay Round, now under way.*

---

funcionario americano fue instrumental en la oferta de 20.000 toneladas de carne vacuna que EE.UU. hizo a Uruguay al cierre de la Ronda Uruguay.

*It should be one importation, the two autonomous quotas proposed will in no way affect the GATT import quota for high-quality beef, set at 29 800 tonnes”.*

#### **45. Cierre de la Ronda Uruguay / Oleaginosos**

La negociación de disciplinas para agricultura era definitiva para cerrar la Ronda. Había marchas y contramarchas y luego de que el Director General Arthur Dunkel presentó en 1991 proyecto de texto W/35 pareció que la ronda retomaría energía. Contrariamente a esto las discusiones se estancaron. Para complicarla escena la CE había introducido tiempo atrás un régimen de pagos y transferencias a los procesadores y productores europeos condicional a la adquisición de grano europeo en la CE. En los hechos ya había comenzado a no respetar las consolidaciones. EE.UU. inició un panel contra el “rebalancing” término que se utilizó. Ver DS28/R-39S/9.1. En enero de 1990 el Panel le da la razón a EE. UU. El Panel recomendó a la CE eliminarlas medidas o iniciar una negociación de compensaciones. La CE no tenía interés en entrar en una negociación de compensaciones con varios países, incluido Uruguay. La estrategia de la CE era incluir en forma desapercibida en el paquete final de la Ronda el rebalancing y así no tendría que compensar. Pero al final no tuvo alternativa.

#### **46. Temas sanitarios Directiva Terceros países / Acuerdo SPS**

Durante los años 80 y 90 las exigencias de las autoridades sanitarias europeas eran altísimas. La CE casi sin darse cuenta había logrado que la industria uruguaya en carne vacuna alcanzara un nivel “state of the art”. En general toda la cadena de la industria cárnica tenía niveles altísimos de higiene y rigurosos procedimientos. Las exigencias de los servicios veterinarios europeos a muy altos costos lograron que se estableciera una industria de punta. Estas exigencias y requisitos estaban contenidos en la Directiva Terceros Países y sólo se aplicaban afuera de los países de la UE. Los requisitos que debía cumplir la industria europea estaban bien por debajo de los parámetros de la Directiva Terceros países en lo que era una franca discriminación. Por qué razón nunca hubo protestas sobre este desequilibrio, ni siquiera un planteo, resulta curioso.

#### **47. Acuerdo SPS**

Con los Acuerdos de Marrakech entró en vigor el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, complementario del Acuerdo de Agricultura. Este acuerdo SPS introdujo conceptos como el análisis de riesgo, evidencia científica y regionalización. La regionalización es un concepto muy importante porque autoriza las medidas que utilizan parámetros técnicos. Con esto se permite que un país continúe exportando desde regiones no afectadas y por lo tanto, con toda seguridad no suspenda sus corrientes comerciales. El Acuerdo promueve la armonización, la equivalencia, evaluación del riesgo y del nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria. Uruguay tuvo un rol y en buena medida lideró la discusión de algunos de los elementos centrales de este acuerdo con dos expertos del MGAP. El Acuerdo también contiene disposiciones sobre procedimientos. Años más tarde la UE debió revisar toda su estructura de sanidad animal como consecuencia de la vaca loca encefalitis espongiforme, una verdadera catástrofe.

48. Reactivación El contencioso por los aceites comestibles contribuyó a paralizar las negociaciones en agricultura y además hubo que esperar la reforma de la PAC DE 1992, para negociar el resto de las áreas y las disciplinas. <sup>23</sup>Tuvo lugar un proceso bilateral EE. UU.- CE (reuniones Blair House I y II) y la CE siguió resistiendo. Sólo la amenaza<sup>24</sup> de EE. UU. de retaliación sobre una lista de productos europeos por incumplimiento del panel consiguió que la CE se aviniera a compensar. Superado este obstáculo parcialmente las negociaciones continuaron. En cuanto a los oleaginosos Uruguay había reservado sus derechos por lo que se participó también en las consultas bilaterales convocadas por la CE. Además, Uruguay contaba con derechos de negociador original (INRs) que la CE reconoció. Estos derechos venían de una negociación que Uruguay mantuvo en los años 60. Cuando una parte desea modificar sus listas de compromisos, tiene que consultar con el abastecedor principal; el que tiene interés sustancial (10% del mercado importador) o detenta INRs. Las disposiciones del Artículo XXVIII obligan a consultar con aquellos miembros con estas tres condiciones, pero no se trata de un derecho automático a recibir una compensación. La razón de ser es justamente no perder mercado con el nuevo régimen que introduce la nueva unión aduanera.

49. Desde el incremento de la cuota Hilton por la ampliación de Grecia en 1981 Uruguay tenía 2.300 toneladas y aspiraba a incrementar esta cuota en las negociaciones de la Ronda Uruguay. A pocos días del cierre de la Ronda Uruguay no aparecían ofertas a pesar de un intenso proceso de bilaterales muy especialmente con EE.UU., la UE, Canadá y Japón. Incluso alguna reunión en formato MERCOSUR. Uruguay no conseguía resultado alguno en acceso a mercado en carne vacuna y tan solo aparecen ofertas en carne a horas del cierre después de la intervención del Canciller.

### **50. Ofertas a horas del cierre de la Ronda**

La participación activa de Uruguay en la Ronda, siendo el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay Sergio Abreu presidente del Comité de Negociaciones Comerciales a nivel de ministros, finalmente pagó, aunque con un poco de suspenso. El Ministro Abreu tuvo que amenazar con dimitir de la Presidencia del Comité para que apareciera una oferta de interés para Uruguay. La mañana siguiente, la CE ofreció una compensación a Uruguay en -el marco de la negociación de aceites vegetales- de 2.000 toneladas por un lado y 2.000 más de Hilton, contra la eliminación en el Memorando de Entendimiento de todo lo referido a remanentes no utilizados. En total 4.000 toneladas más, que se sumaron a la cuota de 2.300 toneladas. Uruguay llegó a un total de 6.300 toneladas. Con esto la CE cerró las negociaciones con Uruguay en el contencioso

---

<sup>23</sup> EE.UU. también tuvo responsabilidad en el atraso dado que se había completado la negociación del NAFTA recién en 1994. EE.UU. debió revisar la Farm Bill y además tuvo que conseguir autorización negociadora. Esa autoridad conocida como Fast Track, y más adelante TPA, permitía al ejecutivo de EE.UU. negociar dentro de un cierto marco y cerrar acuerdos que debían ser presentados al Congreso para su aprobación o rechazo. En efecto el Congreso sólo podía aprobar o rechazar, pero no modificar el contenido.

<sup>24</sup> El anuncio de retaliación y la presentación de la lista de productos fueron realizados por el Embajador de EE. UU. en el transcurso de una reunión memorable del Consejo del GATT. Una historia jocosa que desató una explosión de risas en una reunión extremadamente tensa.

de aceites comestibles. Por otro lado, y ya en lo relativo a las negociaciones de la RU, la UE solicitó concesiones arancelarias en algunos productos manufacturados electrónicos como teléfonos y aparatos electrónicos y eléctricos. También hubo discusiones bilaterales con Canadá y Japón. En ese tiempo Canadá había invocado una salvaguardia para carne. En ambos casos no hubo resultados significativos.

51. Durante el escaso tiempo que aún quedaba, aparece una oferta de EE.UU., casi simultáneamente, a la oferta de la UE. En primer lugar EE.UU. ofreció 20.000 toneladas de carne vacuna que aún no tenían autorización sanitaria para ingresar a Uruguay. Cuando se resolvió el tema sanitario Uruguay quedó con acceso inmediato. Uruguay también incrementó la cuota en quesos de pasta dura a 1.200 toneladas sin escalonamiento e inmediata aplicación. EE.UU. solicitó a Uruguay concesiones en contrapartida para ciruelas secas y pasas de uva de California que fueron aceptadas. También se obtuvo arancel o para el charque.

52. La eliminación de la cláusula de remanentes no utilizados y la negociación de compensación por los aceites comestibles fueron peculiares al no existir comercio real a compensar. El concepto de compensación subyacente en el Artículo XXVIII.2 del GATT referido a modificación de listas está pensado en pérdida de comercio. Los Artículos XXVII y XXVIII.3 y el Entendimiento sobre la interpretación de estos Artículos refinan el procedimiento para negociaciones de suspensión o retiro de concesiones. Como ya se dijo, definen al negociador original, al abastecedor principal y todo aquel que tenga un interés sustancial. Este último se define como quien tenga al menos 10% del mercado de importación en un período reciente representativo.

#### ***CUADRO 4 Requisitos negociaciones Artículo XXVIII***

El Miembro que desea modificar o retirar concesiones de su lista de compromisos:

- Período representativo usualmente 3 años previos a solicitud modificación
- Miembros que deben ser consultados
- Abastecedor principal
  - Interés sustancial 10% de las importaciones en el período representativo
  - Miembros que detentan derechos de negociador original.

53. Un resultado importante técnico y de procedimiento fue el Entendimiento sobre la Interpretación del Art. XXVIII del GATT 94 que amplía y desarrolla parámetros para casos de modificación o retiro de concesiones. Estos parámetros fueron importantes para la CE debido a las continuas ampliaciones. También fue muy importante el Entendimiento sobre la interpretación del Artículo XXIV Zonas de Libre Comercio y Uniones Aduaneras que entre otras cosas establece que estos procesos tienen que completarse dentro de un plazo razonable que no debería superar los 10 años.

#### **54. Uruguay y las ampliaciones de la UE**

En 1981 la CE se amplía con la adhesión de Grecia. Uruguay consigue como compensación por la pérdida del mercado griego una cuota de 1.300 toneladas en función de tener interés sustancial y ser proveedor de carne vacuna al mercado griego. La ampliación de 1986 con el ingreso de España y Portugal no ofrece nada para Uruguay en términos de comercio a ser compensado.

55. En 1990 la unificación alemana fue un evento histórico pero el comercio con la antigua RDA no configuraba la posibilidad de compensaciones. En esta época se comienza a hablar oficialmente de la Unión Europea UE. Uruguay vendía cítricos directamente en Europa del Este y especialmente en la RDA. El comercio exterior con la RDA se hacía mediante empresas de abastecimiento del Estado que tenían asignadas las adquisiciones en el exterior.

56. En 1995 tiene lugar la ampliación a Suecia, Austria y Finlandia. Uruguay vendía cítricos a Suecia y lana fina a Austria en volúmenes y valores reducidos y no se configuraban las figuras de abastecedor principal o interés sustantivo. De cualquier forma había impacto negativo en el comercio con esos países. Ante la insistencia de Uruguay en consultas bilaterales la UE aceptó reconocer derechos de negociador original a Uruguay para los productos mencionados en Suecia y Austria.

57. En el 2004 la UE se amplía a Rep. Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Malta, Lituania y Polonia. Uruguay no obtuvo resultados. Una vez más las reglas no daban oportunidades a las corrientes reducidas. Las reglas tampoco habilitaron compensar comercio perdido o el efecto acumulado de las ampliaciones. En el 2007 se amplía a Rumania y Bulgaria y el escaso comercio con estos países tampoco permite construir un caso.

58. Ha sido difícil definir una estrategia elaborada y continua para mejorar las condiciones de acceso a mercado y/o lograr espacios. Una participación activa y atenta y de rápida reacción es indispensable para conseguir resultados.

**59. Negociación compensación acceso Croacia a la UE.** Croacia completa su adhesión a la OMC en diciembre del 2000. Uruguay suscribe un MOU con Croacia acordándose dos contingentes arancelarios: 300 toneladas de carne vacuna enfriada de alta calidad y 1.200 toneladas de carne congelada. En ambos contingentes se acordó un arancel intra cuota de 15%. Uruguay exportaba carne vacuna a Croacia.

60. Era bastante evidente que las disposiciones sobre modificación de listas del Artículo XXVIII han actuado negativamente sobre corrientes comerciales de escaso volumen que en general es el comercio de economías de menor porte o dimensión. El efecto acumulativo en corrientes comerciales no se consideraba, pero ahí está. Al excluirlas de las negociaciones de compensación se termina perjudicando a los países más pequeños y con menor poder negociador. Quizás convendría revisar estas reglas para no excluir pequeñas corrientes que operan desde muchos años atrás. Es destacable recordar que desde años atrás la UE tenía preocupación por esta situación sabiendo que una revisión de estas reglas podría impactarle más que a cualquier otro miembro de la OMC en tanto que entidad que por lejos ha tenido la mayor cantidad de ampliaciones.

61. Anteriormente la UE había presentado propuestas de ajuste del Artículo XXVIII definiendo umbrales por línea arancelaria que asegurarían objetiva y automáticamente la compensación correspondiente. La UE planteó un umbral de

Euros 500.000 de comercio promedio por línea para que esa línea fuera “compensable” y con esa propuesta dejaría afuera un gran número de flujos comerciales que seguramente se originaban en las economías de menor dimensión.

62. En el curso del 2013 Croacia completó su adhesión a la UE y la Comisión Europea inició conversaciones con los miembros que pudieran ser afectados. La primera reunión tuvo lugar en la OMC con varios países incluyendo además de Uruguay, por carne vacuna, Nueva Zelanda por carne ovina, Brasil por azúcar refinado y Argentina por pescado congelado. Australia, China y EE.UU. no aparentaban tener problemas por Croacia. Las conversaciones se desarrollaban con una delegación de la Comisión que se desplazaba a Ginebra.

63. La discusión con Uruguay duró desde julio-agosto del 2013 a octubre 2015 y se pueden distinguir dos etapas. En un primer momento empezamos a discutir con estadísticas de comercio incompletas dado que no había otras disponibles. Esto fue un problema no resuelto que bien al final actuó para catalizar la resolución. En esta primera etapa, la Comisión reconoce a Uruguay como el primer proveedor de carne vacuna de Croacia. Sin embargo, y era motivo de preocupación, los importadores croatas no utilizaban plenamente, en el período considerado 2011-2013, el volumen acordado en el MOU. Quizás también algunos embarques no tenían como destino final el mercado croata y no quedaban registrados en las estadísticas de Croacia. Uruguay tampoco tuvo acceso a las estadísticas comerciales de Croacia por distintas razones que no vienen al caso. Un serio problema que se presentaba, además del uso incompleto del contingente de carne congelada, era la inexistencia de ventas de Uruguay de carne enfriada de alta calidad en el período considerado. Los registros solo mostraban carne congelada de menor precio y calidad.

64. El objetivo de Uruguay era obtener un incremento de la cuota Hilton expresivo y otros productos, especialmente pescado y cueros que recientemente habían perdido preferencias SGP en la UE como resultado del incremento en el ingreso per cápita de Uruguay. Un resultado combinando un incremento interesante de la Hilton y recuperación de preferencias perdidas estaba simplemente fuera de realidad. Debía tenerse en cuenta también que siendo un país de dimensiones chicas, los flujos comerciales no serían muy grandes. La Comisión europea presenta y propone el criterio de compensar por línea arancelaria siempre y cuando se registre un promedio de comercio o umbral por arriba de 500.000 euros. Uruguay no aceptó este criterio y prefiriendo concentrarse en la carne vacuna que, siendo Uruguay primer abastecedor de Croacia presentaba alguna posibilidad de compensación.

65. La Comisión hizo el primer movimiento ofreciendo 1.500 toneladas de carne vacuna congelada que se contabilizarían en la cuota GATT de 53.000 toneladas. No hubo mención a la cuota de carne congelada negociada por Uruguay con Croacia con 15% de arancel intra cuota. El escalón del 5% entre Croacia y el arancel europeo del 20% no fue advertido por los negociadores europeos. Al recibir esta primera propuesta de la UE, Uruguay recordó que la negociación por la adhesión de Rumania y Bulgaria a la UE permitió a Argentina incrementar su cuota Hilton en 1.500 toneladas y a Brasil en 5.000 toneladas, por lo que Uruguay perdió espacio en el segmento Hilton. Asimismo, se recordó que Uruguay no se beneficiaba de un incremento de su cuota Hilton desde el cierre de la Ronda Uruguay en 1994 y que tampoco recibió compensaciones en las ampliaciones de

Austria, Suecia y Finlandia a la UE en 1996 ni en ampliaciones posteriores de la UE. También se insistió en el concepto de que la carne congelada ofrecida a Uruguay tenía un valor unitario inferior en particular a la carne contenida en la cuota arancelaria de 300 toneladas del MOU.

66. Uruguay destacó que en 2014 las ventas de carne vacuna a Croacia cayeron sustancialmente como resultado de la aplicación del régimen europeo de importación por Croacia y en consecuencia Uruguay viene sufriendo un perjuicio en su comercio exterior de carne bovina. En la reunión subsiguiente la UE reconoció a Uruguay como abastecedor principal, eliminó los descuentos que había introducido por adquisiciones de Croacia provenientes de la UE y contempló el 5% de diferencia ofreciendo 350 toneladas más de congelada llevando a 1.850 toneladas la oferta en carne congelada.

67. La negociación se prolongó hasta noviembre del 2015. Uruguay hizo una intervención extensa en el Consejo de Comercio de Mercancías de la OMC explicando cómo las disposiciones del Art. XXVIII estaban generando perjuicios acumulados sobre todo a los miembros de menor dimensión en ocasión de cada ampliación de la UE. Uruguay ya había adelantado a la UE que se proponía realizar una extensa intervención exponiendo este problema, lo que obviamente estaba conectado con la negociación por Croacia.

68. El tema tenía potencial para complicarle la vida a la UE y le convenía sacarlo cuanto antes de la agenda del Consejo. Al día siguiente a este Consejo, la Misión de UE invitó a Uruguay a una reunión en la delegación europea en Ginebra. En esa reunión aparece una oferta modesta en carne vacuna de alta calidad de 76 toneladas.<sup>25</sup> Uruguay tarda dos días para aceptarla aun estando tan lejos de la aspiración inicial al arrancar esta negociación. Se intercambiaron notas para instrumentar el acuerdo y el incremento de la Hilton de 76 toneladas y el aumento en 1.875 toneladas de carne congelada. El acuerdo fue suscrito durante la Reunión Ministerial en Nairobi en diciembre de 2015. Le tomó un año a la UE la aprobación y entrada en vigor de este incremento.

### 69. El Brexit

En el verano del 2015 se empezó a especular y mantener conversaciones informales sobre cómo encarar el tratamiento de las cuotas vacunas con la salida del Reino Unido de la UE. Algunos funcionarios de la Comisión europea insinuaron que debían recalcularse las cuotas y el Reino Unido debería llevarse el porcentaje de comercio que terminaba efectivamente en su mercado. Esto implicaría recortes en las cuotas lo que era inaceptable. Las cuotas habían sido negociadas para el conjunto del mercado europeo y no pueden ser partidas en componentes ni los actuales ni los históricos.

---

<sup>25</sup> Durante la conversación dijimos que preferíamos un número redondo –apuntando a 100 toneladas de carnes de alta calidad- pero el negociador europeo replicó rápidamente 75 toneladas. La oferta de 76 toneladas quedó acordada como un resultado insatisfactorio pero una cantidad aceptable teniendo en cuenta que Uruguay no había vendido a Croacia un gramo de carne de alta calidad en el período considerado.

## **70. Acuerdo UE MERCOSUR/ Acuerdo EFTA MERCOSUR**

El Acuerdo UE-MERCOSUR es un Acuerdo de Libre Comercio en el sentido del Artículo XXIV del GATT y por esta razón los lineamientos son los requeridos de los Acuerdos de Libre Comercio en el sentido del Artículo XXIV más otros requisitos. El Art. XXIV regula la excepción que representan las ZLC y las Uniones Aduaneras, las define y establece ciertas obligaciones. El parámetro más importante quizá sea la exigencia de que la liberalización cubra lo sustancial del comercio y esto se ha definido en la práctica como el 90% del intercambio comercial entre las dos partes en un período representativo. Durante buena parte de las negociaciones no estaba claro cómo se definiría ese 90%. Si sería 90% del universo arancelario o del comercio efectivo. Finalmente quedando claro que sería 90% el intercambio efectivo. Aun así, se presenta el problema de aquellos ítems sujetos a restricciones o cuotas arancelarias. Si bien pueden considerarse parte del intercambio real y efectivo no deberían tomarse en cuenta para calcular el 90% dado que a fin de cuentas operan como una restricción y en general continuarán sujetos a cuotas en un régimen especial y no formarán parte de la liberalización general que exige el Artículo XXIV. Si ese comercio que utiliza cuotas está incluido y por lo tanto pesa o se contabiliza para llegar al 90% estaríamos en lo que puede llamarse una “cobertura sucia”. En el caso de UE-MERCOSUR seguramente así lo sea por la magnitud de productos con TRQs.

71. En la fecha que se escribieron estas líneas, el acuerdo UE-MERCOSUR no tenía aún aprobación parlamentaria y siendo un texto complejo es preferible ahora simplemente mencionar los capítulos temáticos que comprende y algunos detalles sobre el tratamiento de carne vacuna. Se puede destacar cierta asimetría en los períodos de eliminación de los aranceles siendo que el MERCOSUR tiene plazos bastante más extensos. Muy posiblemente la aprobación y la entrada en vigor lleven un par de años.

Reglas de origen

Medidas sanitarias y Fito sanitarias

Barreras Técnicas al Comercio

Anexo automotor

Defensa Comercial

Salvaguardias bilaterales

Defensa de la competencia

Facilitación de comercio y cooperación aduanera

Servicios y establecimiento acceso

Propiedad intelectual indicaciones geográficas

Integración regional

Diálogos

Empresas estatales

Subsidios

Pequeñas y medianas empresas

Comercio y desarrollo sostenible

Anexo vinos y destilados

Transparencia

Temas institucionales legales y horizontales

Solución de controversias

Principio de Precaución o precautorio

Acceso a mercado Desgravación arancelaria (cumplen con porcentaje del comercio) distribuidos por canasta y Apertura de cuotas arancelarias para los productos que no están en ninguna canasta de desgravación.

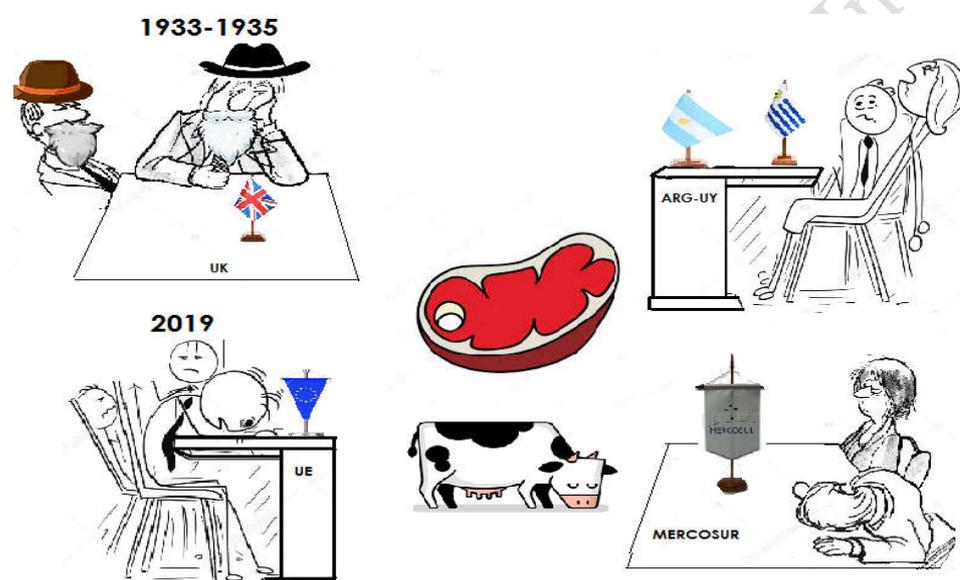
Carne vacuna compromisos de la UE.

Eliminación arancel intra cuota de contingentes arancelarios Hilton de 20% a 0.

Apertura nuevo contingente de carne vacuna 99.000 toneladas peso carcasa que equivale a 76.154 toneladas peso embarque con arancel 7,5%. El nuevo contingente se abre en dos cuotas:

Carne fresca y enfriada	55%
Congelada	45%
Contingente de arroz	

### CUADRO 5 Se repite la historia



#### 72. Algunas cifras sobre la carne vacuna y Uruguay

Uruguay tiene acceso a países que en su conjunto representan el 90% de las importaciones mundiales de carne vacuna fresca. En porcentaje en dólares es como sigue para 2019

El 15% de las ventas de Uruguay las hace al Nafta y, dentro del Nafta EE.UU., se lleva el 12,8%. MERCOSUR se lleva 6% de las ventas siendo Brasil 4,68%. La UE se lleva 17% y dentro de la UE, los Países Bajos 7,87%. El resto de Europa importa el 5 %, Rusia 1,97%. Medio Oriente importa el 3% e Israel 2,69%. El resto del mundo se lleva 55% y China un asombroso 51,40%.

En el 2018 las exportaciones totales de Uruguay de carne vacuna todo destino llegaron a 331.889 toneladas y dólares 1.671,260 millones. En 2018 Uruguay colocó en la UE carne congelada 13.350 toneladas y USS 92, 298 millones y carne enfriada por 23.624 toneladas y USD 231,546 millones. En el 2018 las ventas a la

UE de carne vacuna alcanzaron al 19% de la totalidad de ventas de Uruguay al mundo con la particularidad de precios en el segmento de mayor calidad (en especial la enfriada donde entra la llamada Hilton). La UE es un mercado muy regular y seguro por lo tanto.

73. En el 2017 se estimó que la mitad de la exportación de carne vacuna a la UE no pagó arancel; 15% del total ingresó a través de la Hilton con 20% arancel. Y un increíble 34% de la carne vacuna importada por la UE (14.000 toneladas), ingresó fuera de cuota, pagando arancel base que combina un ad-valorem de 12,8% más un monto fijo de 3.399 USD la tonelada. Entrar fuera de cuota parece imposible pero combinando adquisiciones en algunas cuotas algunos importadores logran preparar el “menú” adecuado que muestra la fuerte demanda reprimida en la UE de carne vacuna de Uruguay y seguramente Argentina.

74. La UE produce unas 7,5 millones de toneladas de carne vacuna anualmente e importa en el orden de 1,6 millones de toneladas. Las importaciones bajo cuota están en el orden de 355.000 toneladas en el año 2018.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Datos suministrados por TRADE MAP y “Aranceles pagados por exportaciones de Uruguay” Uruguay XXI octubre 2017.

CUADRO 6 CUOTA HILTON ASIGNADA POR PAÍSES

	CUOTA HILTON	
	TONELADAS	PORCENTAJES
<b>EE.UU./CANADA</b>	11.500	20,24
<b>AUSTRALIA</b>	7.150	12,58
<b>URUGUAY</b>	6.376	11,22
<b>ARGENTINA</b>	29.500	34,32
<b>NUEVA ZELANDIA</b>	1.300	2,29
<b>BRASIL</b>	10.000	17,60
<b>PARAGUAY</b>	1.000	1,76
<b>TOTAL</b>	56.826	

En la cuota Hilton se comercializan básicamente cortes Premium enfriados. (Chilled Beef). La cuota tiene un arancel intra cuota del 20% para terceros y naturalmente los recargos variables no eran aplicables. Se trata de carne proveniente de animales alimentados a pasturas y una descripción y designación muy precisa. La administración de la cuota está a cargo del país exportador dentro del cual la entidad respectiva emite un certificado de autenticidad.

#### **75. COBERTURA PREFERENCIAL UE / MERCOSUR**

Según información de la Comisión Europea la cobertura preferencial de los acuerdos suscritos por la UE en el 2018 alcanzaba el 31% del intercambio comercial. Este porcentaje debería crecer sustantivamente hasta casi el 40% una vez que acuerdos recientes vayan entrando en vigor, especialmente el Acuerdo UE MERCOSUR. El informe anual sobre la implementación de acuerdos comerciales presentado en octubre de 2019 también menciona que el comercio representa a la fecha el 35% del PBI de la UE. Del lado del MERCOSUR la cobertura preferencial está por debajo del 20% por lo que la entrada en vigencia del MERCOSUR –UE seguramente tendrá un efecto contundente en la cobertura preferencial que tiene el MERCOSUR.

#### **76. La cuota 481**

La disputa entre EE. UU. y la Unión Europea por la prohibición de importación de carnes de animales en que se utilizaron promotores de crecimiento hormonal se remonta ya desde varios años atrás. En 1988 la CE introduce la primera

prohibición al uso a la que se van sumando nuevas prohibiciones a nuevos promotores del crecimiento.

77. La primera consulta es solicitada por EE.UU. el 31 de enero de 1996, a pocos años de establecida la OMC. EE.UU. fundamenta su reclamación en base a las disposiciones del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fito Sanitarias SPS y al Acuerdo sobre Reglamentos Técnicos al Comercio TBT. Si se quiere esta es la primera confrontación entre dos “filosofías” diferentes. El análisis de riesgo y la evidencia científica, pilares y conceptos básicos de la normativa SPS, ya contenidos en el Acuerdo SPS y sostenidos por EE.UU. en especial y el llamado principio de precaución (principio precautorio) sostenido duramente por la UE.

78. EE.UU. cuestionó la medida europea de prohibir el ingreso de carnes de animales tratados con hormonas solicitando consultas formales el 31 de enero de 1996 comenzando un largo proceso:

Cronología:

- 2 de julio 1996 Establecimiento del Panel participan como terceros Australia, Nueva Zelandia y Canadá);
- 30 de julio 1997 Grupo especial presenta su informe;
- 16 de enero de 1998 el Órgano de Apelación presenta informe de segunda instancia;
- 29 de mayo 1998 Informe sobre recurso arbitraje
- 12 de julio 1999 Informe recurso arbitraje Artículo 22.6
- 22 de diciembre de 2008 UE solicitó consultas al amparo del Artículo 21.5 del ESD. Canadá, Australia y Nueva Zelandia participaron en las consultas.
- 13 de mayo 2009 EE.UU. y la UE notificaron un MOU
- 21 de octubre 2013 MOU revisado
- 14 abril de 2014 MOU notificado al OSD

79. El Grupo Especial concluyó que la prohibición de importaciones de carne de animales tratados con 6 hormonas específicas para promover el crecimiento era inconsistente con los Artículos 3.1, 5.1, y 5.5 del Acuerdo SPS. El Órgano de Apelación confirmó las recomendaciones del Grupo Especial y la UE logró ir estirando los procedimientos y ganando tiempo.

80. La estrategia de la UE consistió en ganar el mayor tiempo posible sabiendo que la prohibición en ninguna circunstancia sería levantada. Empezaba a configurarse el escenario de una compensación, aunque EE.UU. había reservado el derecho a suspender concesiones proporcionales al perjuicio causado por la medida. EE. UU. ni siquiera estaba obligado a retaliar suspendiendo concesiones dentro del mismo sector de carnes. En la lista de productos designados para suspensión de concesiones había productos tales como motocicletas, textiles y otros. La estrategia de la UE le permitió ganar tiempo, pero eventualmente iba a tener que compensar, alternativa que seguramente sería más barata que someterse a una retaliación de EE.UU.

81. Finalmente la solución consistió en la apertura por parte de la UE de un contingente arancelario para carne vacuna de alta calidad de animales criados a pasturas sin hormonas con un arancel intra cuota de 0, más favorable que la Hilton que tiene un arancel del 20%. En el MOU bilateral suscrito en 2009 se definen los detalles del Acuerdo que define la cuota como contingente autónomo. Contingente autónomo porque no fue consolidado por la UE en su

lista de compromisos. Puede haber dudas sobre su consistencia con el principio NMF pero al no haber consolidación no había obligaciones.

82. La nueva cuota se iría abriendo en tres fases:

En la fase 1 la UE debía abrir un contingente autónomo para carne vacuna de alta calidad de 20.000 toneladas anuales peso carcasa con 0 arancel intra cuota. Al mismo tiempo EE.UU. se comprometía a no modificar ni incrementar la lista de productos de la UE que formaban parte del paquete de retaliación. En la fase 2 EE.UU. debía suprimir todo arancel que tuviera conexión con el contencioso de hormonas.

Fase 1 20.000 toneladas métricas peso carcasa  
apertura 2 agosto de 2009 de 3 años

Fase 2 45.000 toneladas métricas peso carcasa incremento duración  
3 años

Fase 3 conforme al funcionamiento la CE mantendría el contingente

83. La UE implementó la cuota 481 erga omnes habilitando el ingreso de Australia y Uruguay que empezaron a colocar volúmenes considerables. La utilización de Australia y Uruguay participando en la cuota generó enorme molestia entre las asociaciones de productores americanos que no concebían razones por las que terceros países pudieran utilizar la cuota. Por otro lado, los productores americanos comenzaron un programa de exportaciones de carnes sin hormonas que estaría dedicado casi en exclusividad al mercado europeo.

84. La irritación de los productores americanos fue creciendo y por lo menos en dos oportunidades las autoridades americanas convocaron audiencias públicas que en algún caso estuvieron cerca de romper el Acuerdo. De todas formas las autoridades americanas se fueron dando cuenta que denunciar el Acuerdo habría sido un gran error teniendo en cuenta los años de negociaciones y lo difícil que fue arrancarle una concesión en carne a la UE. Por otro lado, la participación de EE. UU. dentro de la cuota era bastante considerable (33% solo debajo de Australia.) Ver cuadro adjunto.

85. En un golpe de timón en agosto del 2019 , EE.UU. y la UE acuerdan un reparto de las 45.000 toneladas de la 481 en 35.000 toneladas para EE.UU. y el saldo remanente de 10.000 toneladas quedaría para otros proveedores de acuerdo al siguiente esquema:

#### **CUADRO 7**

##### **Total cuota 45.000**

Asignación inicial EE.UU. Primer año	18500
Segundo año	+4.500
Siguientes 5 años	+2.400
Total	35.000 toneladas

86. El remanente de 10.000 toneladas puede ser utilizado por otros proveedores. Esta reducción más que sustantiva afectará negativamente a Uruguay aunque tomará un tiempo en tanto que es aprobada en las instancias

europas y va incorporando mayores volúmenes la asignación a EE.UU. en un proceso gradual.

87. El Cuadro 8 tiene un error técnico voluntario pues compara cifras que son las toneladas consolidadas en la Hilton y esto no es comercio pero con esto se intenta dar una idea de la dimensión del mercado de Hilton en la CE. Son las dos primeras columnas: las toneladas consolidadas y los porcentajes del total de la Hilton. Las siguientes columnas muestran la utilización de la cuota en toneladas y en porcentaje.

**CUADRO 8**

	CUOTA HILTON		CUOTA 481	
	TONELADAS	PORCENTAJES	TONELADAS	PORCENTAJES
EE.UU./CANADA	11.500	20,24	14.590	30,40
AUSTRALIA	7.150	12,58	15.702	32,71
URUGUAY	6.376	11,22	11.242	23,42
ARGENTINA	29.500	34,32	1.925	4,01
NUEVA ZELANDIA	1.300	2,29	641	1,34
BRASIL	10.000	17,60		
PARAGUAY	1.000	1,76		
<b>TOTAL</b>	<b>56.826</b>		<b>45000</b>	

**NOTES**

Cuota Hilton column reflects country allocation not utilization

Cuota 481 reflects utilization period 2015-2016 source INAC

TOTAL is combination of the two columns reflecting total HQB market in the UE

During the last 8 years Argentina could not fill the Hilton Quota in a significant amount, more than 10.000 tons

**Cuadro 9** Total de participación por país en el segmento de mercado de alta calidad de carne vacuna en la UE.

<b>TOTAL</b>		<b>PORCENTAJE TOTAL</b>
26.090	EE.UU./ CANADA	25,85
22.852	AUSTRALIA	22,64
17.618	URUGUAY	17,46
21.425	ARGENTINA	21,23
1.941	N.ZELANDA	1,92
10.000	BRAZIL	9,91
1.000	PARAGUAY	0,99
100.926		

88. Denunciar el Acuerdo era una mala opción para EE.UU. que con la Hilton apenas tenía 20% del segmento del mercado de alta calidad. En la Hilton EE.UU. debía compartir la cuota con Canadá. Con la 481 EE.UU. incrementó su participación a un poco más del 25%. Para Uruguay la 481 tuvo un efecto casi dramático incrementando su participación en ese segmento del 11% a más del 17%. Para Australia también tuvo un efecto muy positivo ya que sube del 12% a más del 22%. La ecuación cambia sustancialmente cuando se incorpore la asignación a EE.UU. acordada con la UE hace poco tiempo.

**Cuadro 10**

	<b>TONELADAS</b>	<b>PORCENTAJES</b>
EE.UU.	38.000	79,17
RESTO	13.000	27,08
		0,00
		0,00
		0,00
	45000	

89. EE.UU. se lleva un alto porcentaje de la cuota con la nueva asignación de 38.000 toneladas equivalentes a más del 79% de la cuota. En el segmento de alta calidad de carne vacuna se produce un ajuste muy importante. EE.UU. se llevó prácticamente el 50% del segmento de alta calidad del mercado europeo expresado en cuota.

90. Este desenlace de la 481, que tuvo corta vida, era previsible para Uruguay que llegó al tercer puesto suministrando carne vacuna a través de esta cuota, que requirió la introducción de nuevas tecnologías e importantes inversiones debido a los cambios en los métodos de cría y producción. Uruguay ha sido posiblemente el país productor más perjudicado por la reducción casi dramática de las 10.000 toneladas no asignadas. Para agotar todos los caminos posibles Uruguay llegó a solicitar un análisis diagnóstico jurídico al Centro de Asesoría Legal OMC para determinar si había espacio para consultas y una eventual controversia.

### **91. Contingentes arancelarios en productos agropecuarios / TRQs subutilización /protección acceso corriente y acceso mínimo**

En el 2015 el Comité de Agricultura solicitó a la Secretaría un informe sobre la utilización de los contingentes arancelarios y los diferentes sistemas de administración. La Secretaría de la OMC constató que la subutilización era un fenómeno generalizado y que era más frecuente cuando la administración la hacía el país miembro importador.

Cuarenta y tres países miembros notificaron cuotas arancelarias en productos de la agricultura totalizando 1.425 TRQs. Catorce países miembros en desarrollo notificaron cuotas arancelarias para 180 productos agrícolas. El incremento de los TRQs en agricultura se debe en buena medida a la arancelización. Los resultados que generaba eran tarifas imposibles y por lo tanto se decidió proteger los niveles de acceso existentes con disposiciones que aseguraran el acceso corriente o actual. El monto de estos contingentes en general se definía en términos del porcentaje del consumo del país miembro en cuestión usualmente del valor de la producción llegando al 5%. También se acordó generar nuevas oportunidades con contingentes de acceso mínimo del 3% del valor de la producción. En el caso de Uruguay la cuota Hilton es administrada por INAC y se cumple hasta el último kg.

### **92. Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC / ¿Un acuerdo desequilibrado? / Futuro de las negociaciones**

El Acuerdo sobre Agricultura fue un resultado clave de la Ronda Uruguay. En el Acuerdo se definen las medidas más distorsionantes, como el sostén de precios, clasificados como de caja ámbar y que estarán sujetas a recortes y disciplinas.

El Acuerdo define los tres sectores que contenían medidas que deberían ser objeto de recortes:

- **Acceso a mercado:** Deberán convertirse en aranceles equivalentes ad-valorem todas las medidas de frontera: “Arancelización o tarificación” que tendría un recorte promedio del 35% y un mínimo de 15% por línea arancelaria, escalonados en 6 años. Para los Países en desarrollo PEDs un recorte promedio de 24% y no menos de 10% por línea arancelaria en un período 10 años. El concepto original fue preparado por el USDA y

también Australia trabajó en el mismo. El objetivo era asegurar la mayor previsibilidad posible en las transacciones de importación de productos agrícolas. Muchos estaban sujetos aranceles específicos, tasas por servicios vinculados a una operación con el exterior, precios mínimos de importación, aranceles móviles. El importador no tenía una idea clara de la tarifa final, hasta muy entrada la operación. La idea básica era mejorar sustantivamente la información de las operaciones y también incrementar la transparencia al incluirse todas las medidas de frontera. Pero cuando las primeras notificaciones empezaron a llegar con aranceles equivalentes que se fueron a la estratosfera quedó claro que los nuevos aranceles iban a impedir el comercio. Esto era una pesadilla porque no era posible cuestionar cada medida de frontera notificada para los países desarrollados. Se decidió entonces para proteger los flujos de comercio existentes a través de cuotas arancelarias reflejando el comercio existente y crear nuevas oportunidades con cuotas arancelarias de acceso mínimo.

En el caso de optar por arancelizar el miembro retiene el derecho a utilizar la SSM del Artículo 5 del Acuerdo sobre Agricultura. Solo 33 miembros reservaron el derecho a la salvaguardia especial. Los restantes solo pueden utilizar la salvaguardia general del Acuerdo de Salvaguardias. Los que no arancelizaron debían abrir nuevas cuotas de acceso a mercado para generar oportunidades. Se contemplaba mantener el acceso corriente y crear acceso mínimo. Japón tenía problemas con el arroz y decidió no arancelizar el arroz. Esta flexibilidad derivó en la negociación de un anexo específico para esta situación. Una situación similar se presentó con Corea y también se elaboró un anexo similar al de Japón un tanto más flexible. Años más tarde Japón decidió arancelizar y entre otros mantuvo consultas con Uruguay<sup>27</sup>.

- Apoyo interno traducido en la Medida Global de Ayuda que reúne todas las medidas de caja ámbar. Las medidas de Caja Ámbar son las más distorsivas y deben estar sujetas a compromisos de reducción. En total, 28 Miembros reportaron MGA y reducción 20% en 6 años. Esto queda como un techo que no podrán ultrapasar. El miembro no estará obligado a calcular la MGA para

---

<sup>27</sup> En los años que Japón no arancelizó debió compensar abriendo contingentes arancelarios para el arroz. Decisión inédita pues hasta el momento mantenía una prohibición. Los exportadores uruguayos comenzaron a dar los pasos necesarios, pero inmediatamente chocaron contra medidas restrictivas y muy poca transparencia. Japón abrió dos contingentes. En el mayor o contingente de acceso mínimo solo podrían ingresar los proveedores tradicionales. Uruguay solo podía ingresar al contingente SBS Simultaneous Buying and Selling mucho más chico. La asignación a proveedores tradicionales era casi imposible de explicar siendo que hasta el momento regía una prohibición de ingreso. Uruguay logró calificar un par de veces con mucho esfuerzo para cantidades muy reducidas.

Cuando en 1999 Japón decide arancelizar el arroz, Uruguay hace una serie de observaciones en el Comité Agricultura de la OMC que Japón no pudo contestar. Al poco tiempo la Embajada de Japón en Uruguay hace un planteo en Cancillería y se acuerda la visita de una delegación especializada a Uruguay. En la reunión Japón dio seguridades para que Uruguay calificara en los dos contingentes acceso mínimo y SBS. Con este resultado Uruguay comenzó a participar en más llamados y se consiguieron negociar un par de embarques. Uruguay levantó su objeción en Ginebra, pero de cualquier manera nunca se logró generar una corriente comercial más o menos continua. El arroz producido en Japón tenía como mínimo un costo 8 veces superior al del mercado internacional. Ver la publicación arroz de la Asociación de Cultivadores de Arroz ACA de diciembre 1999.

reducción si el gasto total no excede 5% del total del valor de la producción: miembros en desarrollo 10% y 8,7% China (Protocolo de adhesión a la OMC). Si están por debajo del de Minimis no tienen obligaciones excepto notificar. Muchos miembros estiman que esto es un gran desequilibrio.

- En subsidios a la exportación el recorte era del 30% en asignaciones presupuestarias y en volumen 21%. Pero había que registrar el derecho a subsidiarla exportación en la lista con productos beneficiados y con las reducciones acordadas. Si no estaba incluido en la lista de compromisos el subsidio a la exportación era ilegal. Este también es considerado un desequilibrio del Acuerdo. El Artículo 6.2 del acuerdo contempla medidas oficiales de asistencia, destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural mediante programas de desarrollo, subvenciones a la inversión de disponibilidad general para la Agricultura y las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general. Estas subvenciones del Artículo 6.2 no se incluirán en el cálculo de la MGA.

Sin embargo, el Acuerdo de Agricultura contiene numerosas flexibilidades. La llamada Caja Verde del Acuerdo en el Anexo 2 contemplaba entre otros mecanismos de apoyo no distorsivos la constitución de existencias públicas para una política definida de seguridad alimentaria, pero al mismo tiempo la disposición establece que las compras y las ventas se hagan a precios de mercado. Anexo 2.3.

Las diferentes y complejas obligaciones dimanadas del acuerdo requerían un sólido grado de transparencia y formatos comunes para notificar fueron desarrollados en el Comité Agricultura.

Hasta cierto punto el proceso de arancelización se transformó en una pesadilla porque la conversión a equivalentes ad-valorem tuvo un resultado altamente proteccionista. De esta forma los mercados agrícolas no tuvieron oportunidad de ensancharse o crecer y esto significó que no hubo oportunidad de demostrar los beneficios del incremento del comercio. El caso de arroz es un ejemplo. En el mundo el 90% del arroz se consume a 20 metros del arrozal. El 10% que se comercializa es 80% arroz de grano largo tipo americano. En Asia en especial los productores y consumidores en algunos países grandes productores ven la apertura comercial más como una amenaza que un beneficio.

93. Completados los períodos de 6 años terminó el proceso de reducciones en los tres sectores. La metodología no iba a cambiar sino que debería refinarse más. Esa se llamaba fórmula estratificada que imponía más recortes cuanto más alto fuera el apoyo o los aranceles. Esta propuesta se manejó en el proceso inacabado de la Ronda Doha. También algunos miembros proponen un techo que incorporaría todas las ayudas notificadas bajo Caja Ámbar y Caja Azul. En preparación de la Ministerial de Doha se negocia un documento de modalidades en agricultura. Abarcaba las 3 áreas pero fue perdiendo espacio en la medida que la Ronda Doha iba perdiendo partidarios hasta quedar paralizada. Una propuesta en las Modalidades consiste en una reducción básica arancelaria bajo una fórmula estratificada (Tiered formula) con cuatro categorías de tarifas basadas en el nivel de los aranceles. Cada uno de estos niveles tiene un recorte arancelario asociado. Cuanto más alto es el arancel mayor será el recorte.

## **CUADRO 11 CAJAS de COLORES**

### **Caja Ámbar**

Medidas sujetas a reducciones  
38 Países Miembros asumieron compromisos sobre medidas Caja Ámbar  
Aggregate Measure of Support AMS

### **Caja Azul**

Es una Caja Ámbar con condiciones diseñadas para reducir distorsiones  
El apoyo se condiciona a programas de reducción de producción.

### **Caja Verde**

Medidas que no causan distorsiones sobretodo de precios, incluyendo pagos directos a los productores.

Artículo 6.2 del Acuerdo

Caja del Desarrollo

Medidas de Asistencia directas o indirectas.

94. Hay muy pocas medidas notificadas de Caja Azul y algunos miembros han sugerido dejar esta Caja como mecanismo de transición entre Caja Ámbar y Caja Azul. Todas estas medidas tienen que ser notificadas con alta periodicidad al Comité Agricultura.

95. El escenario de la producción agrícola evolucionó mucho desde que se lanzó la Ronda Doha. La nueva situación que se presenta ahora es que países como la India y China están abiertamente superando de lejos de minimis 10% en caso de India y 8,7 % en caso de China y quieren tener mucha más libertad para subsidiar. EE.UU. inició una controversia acusando a China de verter más de 100.000 millones de USD en apoyos. India se ha convertido en uno de los principales exportadores mundiales <sup>28</sup>de carne vacuna y de arroz y ha ingresado en el medio oriente, mercado tradicional de Uruguay de arroz <sup>29</sup>Se sumaba a esto la falta de transparencia de India con atrasos de 3 o 4 años en las notificaciones al Comité que es la única forma de saber si cumplía o no.<sup>30</sup>

97. La situación de coaliciones en Agricultura como el G20 agrícola se hizo añicos cuando quedó patente que había situaciones irreconciliables de miembros cuya posición claramente procuraba el desmantelamiento de las disciplinas acordadas hasta ahora. Y también de la UE y EE.UU. que estaban gastando muy por debajo de los límites que tenían, pero deseaban mantener el derecho a hacerlo, a menos que se entablara una negociación sustantiva. Un resultado con la eliminación del “agua” en los gastos, es decir una diferencia entre el nivel de gastos consolidados

<sup>28</sup> En el 2018 Brasil fue el primer exportador mundial.

<sup>29</sup> Uruguay solía mantener una corriente exportadora de arroz considerable a Irán y a Iraq.

<sup>30</sup> En junio del 2019 Brasil, Guatemala y Australia iniciaron una controversia contra la India por subvenciones a la exportación de azúcar. En esas fechas India aprobó un paquete para exportar 8 millones de toneladas en la zafra que empieza en octubre 2019 con gasto total previsto de 1.300 millones de dólares. Ver Diario Valor de 28 de agosto 2019.

y el gasto efectivo actual era posiblemente bastante aceptable para EE.UU. y la UE.

98. La negociación NAMA de acceso a mercado en productos industriales podría haber incentivado la negociación en agricultura pero NAMA tampoco se movía. En la Reunión Ministerial de Nairobi de la OMC en diciembre de 2015 se acordó la eliminación definitiva de los subsidios directos a la exportación de productos agrícolas, en forma inmediata para los países desarrollados y en plazo de año medio para los PEDS. Unos 18 miembros habían reservado el derecho a subsidiar la exportación de productos agrícolas. Fue un logro importante que eliminaba una práctica muy perniciosa en el comercio internacional de productos agrícolas y además eliminaba una de los desequilibrios del Acuerdo. La competencia de las exportaciones incluye subsidios directos a las exportaciones ahora prohibidas en forma casi inmediata para los países desarrollados y para los en desarrollo. Es importante destacar el alcance de esta decisión. No afecta a los miembros que no reservaron el derecho a subvencionar y se decide la eliminación del derecho reservado. Eran unos 20 miembros más o menos incluyendo a Uruguay. Uruguay había reservado para arroz y mantequilla y más tarde cuando llegó el momento de instrumentar propusimos la eliminación inmediata.

99. En general los miembros difieren en el tema apoyo interno e incluso en subsidios a la exportación pero claramente hay bastante menos apetito por acceso a mercado. Las oportunidades para acceso a mercado se están negociando casi únicamente en los TLCs. Ese es el caso del Acuerdo UE-MERCOSUR en donde se han hecho concesiones significativas en productos agropecuarios. En los TLCs virtualmente no se abordan los temas de subvenciones en agricultura lo que por defecto estarán o deberían estar en el ámbito de los Acuerdos de Defensa Comercial. La discusión sobre la SSM también fue muy dura. Uruguay cuestionó su fundamento debido a la incertidumbre que genera para el comercio y la producción. Casi seguramente que su uso o la simple indicación que se quiere utilizar, tendrá un efecto en la volatilidad de precios que es seguramente el problema más serio para la seguridad alimentaria. La mejora en el tratamiento de los impuestos a la exportación de productos agrícolas también está pendiente.

100. Las concesiones y obligaciones que se asumieron en Acceso a Mercado y apoyo interno apenas rascaron la superficie del océano de medidas de apoyo. Los resultados en el campo fueron poco perceptibles. La MGA de la UE en el período 2011-2013 llegó a 6.900 millones de Euros. Esta cifra no incluye una multitud de medidas que la UE ya notificó bajo Caja Verde.

Según la Secretaría la reducción de la UE es muy significativa ya que en 1995 la MGA llegó a estar en 50.200 millones de euros.<sup>31</sup> Estos compromisos fueron importantes porque empiezan a marcar referencias y umbrales a las políticas agrícola, que en formulación deberán tener en cuenta. Ahora bien el impacto efectivo en el terreno y en los mercados internacionales se nota poco. También se discutieron dentro de competencia de las exportaciones los créditos acordándose un plazo máximo para la devolución de 18 meses. De las tres patas en competencia de las exportaciones solo hubo resultados muy importantes en subsidios directos (eliminación inmediata para países desarrollados y al 2018 para los países en

---

<sup>31</sup> Según la Secretaría los gastos de caja ámbar se redujeron en Japón de Yenes 3.507 millones a Yenes 608,9 millones; Suiza de Francos suizos 4.300 millones a 2.200.

desarrollo). En competencia de las exportaciones, la tercera pata que es la ayuda alimentaria no tuvo resultados concretos.

101. El futuro de las negociaciones en agricultura es incierto. La situación del mercado mundial en productos agropecuarios y la producción de alimentos es hoy totalmente diferente a la época que se lanzó la ronda Doha en 2001, última oportunidad en que elaborado un documento sobre modalidades.

102. En 1995 Lester Brown presentó un Libro “Who will feed China?” discutiendo el impacto en los precios internacionales de los granos de una demanda en crecimiento sostenida de China. Para este experto la entrada de China a los mercados internacionales, sobretodo como comprador, tendría un efecto muy fuerte de encarecimiento de toda la cadena agropecuaria. La realidad es que China ha aumentado sustancialmente su producción agropecuaria y además ha tonificado los precios internacionales sin desatar ningún terremoto en seguridad alimentaria.

103. La seguridad alimentaria es un concepto difícil de definir y varía mucho según los países.<sup>32</sup> En el Comité Agricultura de la OMC una delegación del Caribe se quejó duramente del incremento de los precios de algunos cereales y como podría perjudicar su seguridad alimentaria. Un par de meses después ante una caída de precios de los mismos cereales hizo una declaración totalmente opuesta afirmando que la caída de precios afectaría negativamente su producción interna con las importaciones más baratas.

104. Va a ser extremadamente difícil conciliar las visiones de los países miembros con relación a la agricultura. Están por un lado los países que más han subvencionado, EE.UU. con los instrumentos financieros de la FARM BILL y la UE con su PAC un tanto reformada pero aún con grandes disponibilidades financieras. Ni la UE ni EE.UU. comprometerán reducciones de sus presupuestos sino hay un esfuerzo serio de los países en desarrollo más grandes. La UE parece más dispuesta y ha estado activa en propuestas. Un segundo grupo incluyendo China e India, Indonesia, Filipinas tienen la visión de reformar el Acuerdo para hacerlo más balanceado o sea la SSM o Salvaguardia Especial Agrícola extendida a todos los miembros; mayor libertad en apoyo doméstico a través de mecanismos como el utilizado por India de compras de granos para almacenar y vender para sostener los precios internos. Las compras se hacen absorbiendo el estado la diferencia entre un precio administrativo y el precio de mercado. Ese producto se venderá al público a un precio inferior al que se adquirió e India confirmó que no tenía como verificar si esos productos se consumen localmente o son exportados.

105. Un tercer grupo conformado por los miembros del Grupo de Cairns que sigue funcionando y cuya actividad actual es evitar un retroceso en las disciplinas acordadas en agricultura. La cuestión de la seguridad alimentaria es uno de los argumentos más frecuentes para los miembros que están a favor de una agenda de retroceso. Se adjunta una intervención en un taller sobre agricultura y seguridad alimentaria que es auto explicativo. Hay que mencionar la tarea del Grupo de Cairns<sup>33</sup> liderado por Australia que ha logrado mantener su cohesión,

---

<sup>32</sup> La FAO tiene un Comité de Seguridad Alimentaria y monitorea la demanda y oferta de varios productos considerados críticos para la seguridad alimentaria.

<sup>33</sup> Uruguay tuvo un rol importante en la génesis del grupo de Cairns y en la iniciativa de su creación. El Embajador Carlos Pérez del Castillo de Uruguay fue uno de los fundadores.

siempre generando documentación técnica de alta calidad y siendo vehículo de propuestas e iniciativas.

106. En resumen, un importante grupo de miembros que insisten en que todos deben tener acceso a la SSM; la expansión de la MGA también a todos los miembros y por lo tanto mayor libertad para subsidios internos. En lo relativo a acceso a mercado muy poco o nulo interés en ampliar su participación o ensanchar los mercados internacionales. Así esta agenda representa un retroceso fenomenal en una agenda las disciplinas en agricultura. También hay un pequeño grupo de países integrado por Suiza, Islandia que desean mantener cierto nivel de subsidios y siguen muy de cerca estas discusiones. India empezó a expandir mecanismos como compras a precios administrados y mantener existencias públicas. En pocas palabras, adquirir cuando los precios están más bajos, tonificando el mercado y vender sin afectar a la baja el mercado internacional o local volcando existencias públicas que no pueden ser almacenadas mucho tiempo. ¿Suena conocido? Claro, India recién comienza pero dada su dimensión el potencial para generar problemas en algunos mercados está presente y más allá de los tecnicismos, otros miembros tienen escasa moral para cuestionar estas prácticas. Junto a otros miembros del Grupo de Cairns tal vez Uruguay ha sido uno de los pocos que ha tenido una posición sostenida con relación a la reforma del comercio agrícola internacional. En una ocasión por lo menos Uruguay mencionó la posibilidad de negociar un TAGA Trade on Agriculture Agreement para impulsar la negociación internacional en Agricultura con escaso éxito.

107. Antecedentes del Acuerdo sobre Agricultura. En la Ronda Tokio en 1979 se negociaron dos Acuerdos plurilaterales los Acuerdos sobre carne vacuna y el Acuerdo sobre lácteos. El Acuerdo sobre carne vacuna era básicamente un mecanismo de intercambio de información. Australia como promotor principal consideraba el acuerdo importante, aun no siendo mandatorio dado que generaba la ocasión para criticar ventas subsidiadas. El Acuerdo sobre lácteos no siendo mandatorio preveía un mecanismo para precios mínimos de exportación acordados en el marco del Acuerdo, siendo N. Zelandia el miembro más activo. Ambos acuerdos dejaron de operar con la entrada en vigencia de la OMC.

### **108. Controversias en Agricultura /Disputa EE.UU. – China apoyos a la Agricultura Diciembre de 2016. (Ver DS511)**

En el 2016 EE.UU. inicia una controversia contra China pero no logró establecer el panel sino hasta enero del 2017. EE.UU. cuestionaba los subsidios de China en agricultura. Este panel tuvo 28 terceros siendo uno de los paneles más concurridos en una controversia referida a agricultura. EE.UU. cuestionaba los apoyos a los productores con un sistema de sostén de precios del mercado. Los productores chinos beneficiados cultivaban trigo, arroz tipo India, arroz tipo japónica y maíz a través de llamada Market Price Support. (MPS). La MSP se calculaba mediante 3 variables: el precio administrativo aplicado; el precio fijo de referencia externo y la cantidad de producción elegible. El valor resultante de este precio se compara con el porcentaje 8.5%, compromiso de minimis. Si es más alto que el 8,5% se encuentra en infracción. El panel cumplió esta tarea. Consideró que los precios sostén estaban por arriba del 8,5% y que los subsidios directos a las exportaciones de productos agrícolas no están autorizados.

### **109. Disputa azúcar contra India / 2019 ver DS579 / DS580 / DS581**

En buena medida los resultados en el contencioso con China en medidas de apoyo a productos agrícolas, alentaron a otros miembros a iniciar una disputa contra la India en azúcar. En agosto de 2019 Brasil, Australia e Guatemala contra subsidios de la India a la exportación de azúcar. Durante una reunión del Comité Agricultura en febrero del 2019, EE.UU. y Canadá rechazaron la afirmación de la India que el apoyo dado al precio de mercado fue apenas 1,5% del valor de la producción. Según sus propias estimaciones EE.UU. y Canadá calcularon esta ayuda financiera entre 31% hasta 85%, (del valor de la producción) muy por encima de los límites establecidos en el de minimis para India (10% del valor de la producción), y en el protocolo de adhesión de China se estipula 8,5% el límite para el soporte. Con una táctica dilatoria, la India ha logrado por el momento retrasar el proceso rechazando la constitución de un panel único y solicitando que sean 3 paneles y 9 panelistas al pedir que no se repita ninguno en los 3 paneles.

### **110. Consultas iniciadas por Uruguay con la UE / Arroz / Ver DS25 29 de enero 1996**

En diciembre de 1995 Uruguay solicita consultas a la UE por la implementación de sus compromisos en arroz que prescribían un margen de preferencia en favor del arroz tipo Basmati originario de la India. Esta preferencia estaba contenida en la nota 7 del Cuadro de compromisos de la UE. La consulta tuvo lugar en enero de 1996 en Bruselas y no fue conclusiva en parte porque no se contaba con una información muy precisa sobre como iría a aplicarse la preferencia. Uruguay exportaba poco arroz a la UE, sobre todo a Bélgica, siendo que el arroz estaba protegido por los mecanismos de la PAC. El mercado europeo era más bien reducido y con un consumo per cápita bajo. El arroz europeo se producía en la zona norte de Italia Vercelli, grano redondo conocido como Arborio que se consume como Rissoto. También había producción en el sur de Francia y en España cerca de Sevilla de arroz de grano largo. Esto bastaba para tener la protección. A pesar del bajo consumo de arroz de la CE y una producción también reducida el arroz tenía la protección de la PAC.

### **112. Banda de precios / Arroz Perú**

En abril de 2013 Guatemala inició una controversia contra Perú por la aplicación de la llamada banda de precios a una serie de productos agrícolas como lácteos y arroz. Ver DS457. Durante más de 20 años Perú aplicó la llamada banda o franja de precios que determinaba un incremento en la tarifa con un adicional si el precio de adquisición estaba por debajo de un precio administrativo fijado por las autoridades peruanas. La recomendación del panel favoreció a Guatemala y Perú tuvo que reformar el sistema. Varios países participaron como terceros incluyendo Argentina, Brasil, EE.UU. y la CE. Uruguay no participó como tercero, aun teniendo en cuenta que era por lejos el mayor proveedor de Perú de arroz y que si bien el método de cálculo del adicional era cuestionable no funcionaba como una barrera total al comercio.<sup>34</sup> Hoy Perú es el primer mercado de

<sup>34</sup> En el 2018 los principales destinos de exportación de arroz de Uruguay fueron en este orden: Iraq, Perú, México y Brasil según TradeMap.

exportación para de arroz de Uruguay y lo sigue siendo a la fecha con exportaciones totales anuales de más de 100 millones de dólares. Desde varios años atrás Perú es el principal mercado de destino de arroz de Uruguay, teniendo esta controversia gran interés para el sector arrocero uruguayo. Por estas razones fue seguramente un error no participar como tercero en la controversia. El panel concluyó que Perú violaba las obligaciones contenidas en el Artículo 4 del Acuerdo sobre Agricultura, que estipulaba la eliminación de todas las medidas de frontera y la conversión a equivalentes ad-valorem. Se trata de la banda de precios andina que incluso se discutió en la negociación del ACE 38 MS-Perú.

### **113. Informe de la OCDE Políticas Agrícolas Monitoreo y Evaluación Junio 2019**

Según estimaciones de la OCDE un grupo de 53 países gastó USD 705.000 millones en sus sectores agrícolas entre 2016 y 2018. De este total  $\frac{3}{4}$ , o sea USD 528.000 millones fueron a apoyos directos a los productores. El cuarto restante fue a servicios de interés general, como infraestructura e investigación. El gasto de EE.UU. pasó de USD 36.400 millones en el 2016 a USD 44.300 millones en el 2018. En Europa la cantidad pasó de USD 97.000 millones a USD 110.300 millones en el mismo período. China disminuyó de USD 220.000 millones a USD 206.000 millones. Este último descenso coincidió con la controversia que EE.UU. inició contra China.

El gasto de los Estados Unidos pasó de USD 36.4 mil millones en 2016 a USD 44.3 mil millones en 2018. Es importante recordar que Estados Unidos puede gastar U\$ 50.000 mil millones y no alcanzar el techo consolidado. Estas son muy malas noticias porque los estadounidenses simplemente estaban cortando el agua en las obligaciones que estaban asumiendo, pero puede ser que esto podría cambiar y sería mucho más difícil para ellos cortar la sangre. Probablemente no acepten comitentes en estas condiciones. En Europa, el monto pasó de USD 97,000 millones a USD 110.3 mil millones en el mismo período. China disminuyó de USD 220,000 millones a USD 206,000 millones. Este último declive coincidió con la controversia que Estados Unidos inició contra China.

### **114. Textiles y Vestimentas / El AMF y el ATV**

Otro sector del comercio internacional muy castigado por el proteccionismo son los textiles y las vestimentas. Uruguay era un productor de calidad de casimires o tejidos planos de lana fina que se exportaban al exterior. Blazers y faldas de mujer estuvieron con cuotas en EE.UU.. Increíblemente los tops de lana y los tejidos estuvieron también con cuota en la CE. Se dice que Francia fue quien solicitó restricciones para los Tops de lana. Básicamente un producto intermedio luego del retiro de materia vegetal, extracción aceite, lavado y blanqueado si correspondía y peinado para paños o cardados para hilo y ropa de tejido de punto. Los tops de lana mechadas cardadas o peinadas estaban prontas para hilar.

115. En los años 50 EE.UU. impuso limitaciones a la importación de textiles de algodón desde Japón a través de un acuerdo que se llamó Short Term Arrangement STA por la escasa vida que tuvo. Este acuerdo fue sustituido por el

Long Term Arrangement LTA que tuvo vida hasta bien entrados los años 70. Los textiles de algodón venían generando “disrupciones” de mercado y la presión en EE.UU. para limitarlos crecía fuertemente. Además no alcanzaba limitar sólo al algodón sino que debía hacerse algo con textiles de otras fibras como la lana, sintéticas y artificiales. Más adelante se incluyeron fibras vegetales como el lino y el ramio que escapaban de las cuotas.

116. En 1974 entró en vigor el AMF que además de incluir todas las fibras estableció las bases para un entramado de restricciones contenidas en acuerdos bilaterales. No era posible seguir imponiendo limitaciones a esa escala y para tantos miembros sin tener un paraguas que lo permitiera. El AMF surge como un acuerdo para no aplicar las reglas en vigor. Fue como suspender el GATT para una serie de productos estableciendo un sistema propio de restricciones incompatible con la normativa del GATT pero tolerado. EE.UU., Canadá y la CE lo utilizaron ampliamente y tuvo por lo menos 2 prórrogas. Este instrumento fue aplicado exclusivamente por países desarrollados a países en desarrollo.

117. El AMF definía parámetros para determinar la existencia de distorsiones de mercado y habilitaba el uso de cuotas para enfrentar esas situaciones. Estas cuotas se incluían en Acuerdos bilaterales amparados por el AMF y sus protocolos de renovación. Las cuotas deberían tener una tasa de crecimiento algo que no siempre se cumplía. El acuerdo no solo habilitaba las cuotas sino que también permitía la discriminación entre los países proveedores en la medida que para el mismo producto las cuotas podían ser diferentes. Esta situación generaba también poca sintonía entre los proveedores<sup>35</sup> que se coordinaban con dificultad para enfrentar por ejemplo las nuevas disposiciones que los países desarrollados propusieron para los protocolos de prórroga aún más restrictivas. EE.UU. sobre todo estaba manejando una cuota global lo que dividía aún más a los países proveedores por la simple razón de que las primeras cuotas eran más generosas beneficiando a los que llegaron a negociar antes. En otras palabras, algunos países exportadores estaban cómodos con los niveles de cuota (Hong Kong) y otros asiáticos como India y Paquistán estaban literalmente furiosos dado que habían llegado tarde al reparto.

118. Las cuotas en este sistema impedían al comercio sobrepasarlos niveles acordados y debían estar justificadas por el daño a la producción nacional. En procura de flexibilidades se acordaron mecanismos como el Carry forward un porcentaje más bien bajo podía utilizarse al año siguiente; Carry over utilización de un porcentaje del año anterior; Swing llevar un porcentaje de una cuota a otra. Eran mecanismos difíciles de manejar requiriendo sofisticación en la administración de las cuotas. El AMF fue prorrogado 3 veces y en el Protocolo de la segunda extensión se agudizaron las restricciones. Se empezó a elaborar más el concepto de “market disruption” que tiene más alcance que el daño, se agregó el “anti surge” cuando una cuota viene siendo subutilizada y en poco tiempo vuelve a activarse autorizando un nivel por debajo de lo que estaba fijada.

119. La pregunta inmediata es si este sistema tuvo por objetivo evitar la migración de las industrias textiles y de vestimenta de los países desarrollados a Asia sobre todo o proteger las industrias locales sin éxito, o las industrias de maquila que se

---

<sup>35</sup> El International textiles and Clothing Bureau ITCB cumplió esa tarea en forma bastante satisfactoria.

incrementaron en todas partes incluyendo México, América Central y Colombia en la región. La tendencia a relocalizar esta industria, sobretodo de vestimentas, mucho más intensa en mano de obra que la textil, que requiere mucho más capital no se frenó. Muchos países han intentado restringir con el uso de métodos de valoración en aduana o con aranceles específicos las importaciones de vestimentas.

120. Uruguay tuvo una participación interesante en las negociaciones en textiles que tenían como mandato dismantelar el sistema de cuotas. Uruguay insistió sobre su condición de pequeño abastecedor de textiles de lana. Incluso se procuró mejor trato invocando peculiaridades de Uruguay.<sup>36</sup> El objetivo prioritario era eliminar los tops de lana de la cobertura del acuerdo y evitar un tratamiento más restrictivo la lana. Este esfuerzo se reflejó en texto con la cláusula Uruguay en la salvaguardia de transición. Asegurar que no discriminación en la tasa de crecimiento de una nueva cuota bajo la salvaguardia de transición del ATV. Para todos no menor al 6 %. Pero EE.UU. había propuesto 2 % para la lana. La solución fue acordar 8% de crecimiento para todos a menos que se justificara una tasa inferior para todos. Pero la justificación de una tasa menor no quedó registrada en el ATV optándose por una comunicación al presidente del Consejo. Y esta justificación habilitaba solamente a EE.UU. a una tasa del 2 % contra la lana. En otras palabras, el texto multilateral no retuvo la discriminación contra la lana. EE.UU. nunca explicó con claridad porque esta posición restrictiva hacia la lana.

Conforme a lo establecido en el propio Acuerdo, el ATV perdió vigencia en 10 años en el 2005.

### **121. El dismantelamiento del sistema de cuotas / ATV 10 años**

Después de virtualmente 20 años en vigor el AMF fue eliminado. Sustituido por el ATV que tendría un plazo de vigencia de 10 años y que a su vez dejó de existir en el 2005. En el ATV se acordó el dismantelamiento de las cuotas en un período de 10 años, requiriéndose previamente una notificación al Órgano de Supervisión de Textiles (OST) con el programa de dismantelamiento y las restricciones que cada miembro mantenía. El dismantelamiento consistió en que durante cada año los miembros retirarían de una canasta un porcentaje de textiles expresado en partidas arancelarias hasta llegar al último año con la integración completa. Un proceso relativamente lento y de poco efecto real en la medida que al principio no se iban retirando las partidas de productos más sensibles. Al mismo tiempo para mejorar las condiciones se incrementaban las tasas de crecimiento de los productos que seguían sujetos a cuota “crecimiento sobre crecimiento.”

122. Durante la vigencia del ATV funcionaría una salvaguardia de transición y disciplinas sobre elusión. Todo este aparato administrado por el Órgano de Supervisión de Textiles (OST) integrado por delegados de los importadores y exportadores en varios por regiones. EE.UU., la CE, Noruega, Japón, Hong-Kong, China, un Representante de ASEAN y el GRULAC.<sup>37</sup>

123. El OST entendía en controversias en textiles y normalmente tenía lugar el tratamiento y discusión en el OST previamente a ir a controversia. El primer

---

<sup>36</sup> Ver Artículo 6 c del ATV párrafo Uruguay

<sup>37</sup> Uruguay ocupó la silla del GRULAC en el primer año de vida del OST.

año de funcionamiento llegó al OST una controversia entre EE.UU. y Paquistán por descuento de la cuota de sábanas y fundas de almohadas por parte de EE.UU. a Paquistán. Era básicamente una cuestión de origen. EE.UU. entendía que los siguientes países recibían las telas ya precortadas y simplemente se cosían o se colocaba el elástico en la sábana inferior. A esto se limitaba la operación en Bangladesh, Sri Lanka y España. Estas telas de algodón (o mezclas con sintéticos) eran en realidad de origen paquistaní según EE.UU. La regla de origen era clara y EE.UU. descontó un volumen importante de la cuota con una estimación del volumen que ya había ingresado a EE.UU. en el correr del año desde estos países. El descuento fue tan duro que Paquistán no podía ingresar en lo que restaba del año. El OSD contribuyó en este tema solicitando a EE.UU. escalar los recortes en un período de tres años permitiendo un poco de aire a Paquistán. Otra controversia entró a mitad del 1996 entre Brasil y Hong-Kong por restricciones de tejido de algodón y camisas de hombre impuestas por Brasil. Esta controversia debe haber sido la primera restricción impuesta entre dos países en desarrollo por lo menos bajo el ATV.

124. Un episodio revela como la industria de la vestimenta tiene una enorme capacidad de relocalización y de poder aprovechar rápidamente las oportunidades que ofrecen. En los años 90 Uruguay colocaba paños o tejidos planos de lana a República Dominicana donde se confeccionan trajes masculinos. En 1984 EE.UU. lanzó la Iniciativa del Caribe para impulsar las economías de estos países y se introdujeron reducciones arancelarias importantes para ingresar al mercado de EE.UU. Los trajes de hombre de lana estaban incluidos en esta propuesta que quedaba con arancel 0. Sin embargo, un elemento importante era la regla de origen que condicionaba la preferencia arancelaria de 0 solamente a los trajes confeccionados con tejidos de lana originarios de Rep. Dominicana y o de EE.UU. Uruguay perdió este incipiente mercado de un plumazo.

125. **El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios / GATS / crecimiento del comercio de servicios.** El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios es un logro muy importante de la Ronda Uruguay al introducir normativa para el comercio de servicios que virtualmente no existía a la fecha. Es uno de los acuerdos centrales del sistema OMC y su negociación responde al permanente y sistemático crecimiento en el comercio internacional y al incremento de su importancia en términos de generación de empleo, generación de tecnologías y aumento de importancia para la dinámica del comercio en manufacturas. Según cálculos de la Secretaría de la OMC, en cada exportación de manufacturas entre el 25 y el 35% del valor total corresponde a costos de servicios tales como transporte y logística, servicios financieros bancarios y seguros, telecomunicaciones y posiblemente propiedad intelectual. Con la dramática mejora de las telecomunicaciones, cada vez un mayor número de bienes pasaron a ser transables dentro y fuera de fronteras en una expansión absolutamente fenomenal. Los ámbitos regulatorios en muchos casos no estaban pensados para el comercio internacional. Además empezaron a aparecer nuevos servicios o quizás servicios que ya se suministraban pero desde otros vehículos. Esta discusión tiene que ver con lo que se conoce principio de neutralidad de los servicios. La discusión sobre nuevos servicios permanece aún y genera dificultades en la confección de las listas de compromisos

126. En los más recientes acuerdos se utiliza el método de lista negativa que asegura que cualquier servicio de aparición reciente esté sujeto a las disciplinas del acuerdo. Por el contrario, muchos países miembros estiman que hay que ser

extremadamente cauteloso porque la aparición de un servicio nuevo puede resultar en un problema comercial y legal. A pesar de los avances en estadísticas sobre servicios todavía es necesaria una mejora en este tema.

127. Las compras por catálogo y correspondencia o por teléfono en general han sido sustituidas por las compras vía internet tanto dentro del país como afuera del país. Estas empresas o plataformas han adquirido una dimensión muy grande y se han vuelto planetarias. Este no parece ser un servicio nuevo a pesar de la espectacularidad que tienen en su accionar. Se pueden detectar dos fenómenos simultáneos: la emergencia de las plataformas como Amazon, Alibaba, Mercado libre, que actúan en escala planetaria y procuran clientes en todo el mundo. Tendrán que competir con las locales ofreciendo casi cualquier bien o servicio. La pregunta que está en el aire es si es conveniente regular las condiciones de competencia atendiendo las particularidades de las plataformas.

128. El Acuerdo sobre Facilitación del comercio suscrito en diciembre del 2013 en Bali, debería mejorar las condiciones para el desarrollo de plataformas como Amazon, y también para las grandes empresas transportistas internacionales o courriers como DHL, UPS, FEDERAL EXPRESS y otros que pueden ver su mercado crecer y crecer.

129. El otro tema es el avance tecnológico y al hecho de cada vez hay más bienes transables. El incremento de bienes que se pueden suministrar a través de la red. El sector audiovisual y los titulares de derechos de autor enfrentan una verdadera revolución debida al formidable cambio en los formatos a través de los que poder leer, escuchar música, ver films,, TV por cable o TV internet abierta. La TV por cable probablemente sea sustituida por TV internet así como la telefonía internet remplazará todos los otros medios. Se va rápidamente hacia simplemente transmisión de datos. Todos los servicios convergen a la transmisión de datos. Los artistas en medios audiovisuales no ven esta evolución con mucha tranquilidad. ¿Cómo hacen los artistas para percibir derechos de autor cada vez que se pasa una canción o una película en algún lugar en el mundo? Cada artista cobra por vista o por escuchada la obra, pero el control total parece muy difícil. Tendrán que negociar con los titulares de los diferentes sitios que pueden manejar esa información. El sector audiovisual y en especial los artistas están enfrentando una transición hacia no se sabe dónde ni cuándo.

130. Esta confusión aparente requeriría tal vez aguardar más tiempo antes de reglamentar algunos aspectos, porque hay otros que no están dentro del ámbito de una negociación comercial. Quizá se requiera regular muy pocos aspectos como por ejemplo competencia o ir a una negociación comprensiva y amplia que incluya facilidades para empresas de países en desarrollo. Tal vez no haya confusión alguna y los colosos como Amazon, Alibaba y otros ya saben exactamente hacia donde van y como se va a desarrollar el negocio.

### **131. Servicios de Infraestructura / ISS /Servicios públicos.**

La UNCTAD viene trabajando este tema desde tiempo atrás, y ha caracterizado algunos servicios como Servicios de Infraestructura (ISS Infrastructure Services). En Uruguay se definen más bien como servicios públicos que suelen tener un privilegio legal en la forma de monopolio u otros privilegios con la reserva del mercado de compras del estado. Los servicios públicos suelen ser concesiones y en principio no son compras públicas las ventas y adquisiciones en servicios que

estas empresas puedan llegar a hacer. Por otro lado muchas veces se considera que suelen operar en sectores estratégicos. Por esta razón, conviene según la UNCTAD definir un rol que persiga estrictamente objetivos de políticas públicas relevantes. Es de destacar que casi todos los acuerdos de la OMC reconocen estas políticas como totalmente legítimas siempre y cuando no se discrimine y además los requisitos de operación no sean fuera de toda proporción y que el efecto pueda ser discernible y resulte en una medida efectiva o requisito con un resultado concreto y demostrable.

132. La Secretaria de la UNCTAD incluye en este grupo de Servicios de Infraestructura los siguientes: Telecomunicaciones, Transporte, Energía, y Servicios financieros son fundamentales para la eficiencia, el crecimiento y la competitividad de las economías. Teniendo en cuenta una atmósfera de mayor competencia, los gobiernos deberían enfocar más como perseguir políticas sociales, medio ambientales y otros objetivos de políticas públicas a través de un marco reglamentario e institucional para los servicios ISS. Las ISS están fuertemente asociadas y son insumos centrales para otras actividades económicas, incluyendo usos industriales y domésticos. Por otro lado las ISS constituyen importantes sectores económicos de por sí, generando empleo que se estima hoy en 10% del total de empleo en todo el mundo. Entre otras características las ISS son redes de servicios, monopolios naturales y la espina dorsal del desarrollo económico. Conforme al relato que hace la Secretaria de UNCTAD históricamente muchos Servicios de Infraestructura eran suministrados por los gobiernos pero unas 3 décadas atrás emergió una tendencia mundial incrementando la comercialización y privatización (incluyendo ppps o empresas público privadas). En algunos casos se alentó la entrada de empresas extranjeras liberalizando los mercados, incluso para suplementar el suministro doméstico del servicio en cuestión. Este mercado suele contar con reglamentaciones en tres categorías: Regulación Técnica, Regulación Económica y Regulación de Competencia. Regulación técnica apunta a calidad y estándares de los servicios (seguridad, calidad, etc.). Regulación Económica para asegurar las condiciones de competencia entre los operadores y una estructura de mercado que asegure estas condiciones. Regulación económica es un concepto de alcance más complejo pero puede referirse a la protección de los consumidores, la estructura del mercado y precios diferenciales.

133. En un Seminario sobre servicios y comercio electrónico un delegado chino planteó el siguiente ejemplo mostrando como las fronteras entre productos se ponen más difusas y se desdibujan: Una empresa elabora diseños para distintos productos y los envía a clientes en el exterior. Esos diseños o planos pueden transformarse en un objeto físico con una impresora 3D. ¿Esto es un servicio o un bien tangible? Ahora cada país podrá decidir el tratamiento que da. ¿Y si las impresoras 3D se vuelven cada vez más veloces que sucederá con algunos productos? ¿Se abaratarán? Producirán sobre estándares diferentes según las necesidades respectivas cliente y esto debería abaratar los costos también.

134. Los servicios globales o a las empresas también se presentan difíciles de regular. Servicios de ingeniería, arquitectura, confección de planos de obra, diseños, Telemedicina; Servicios de enseñanza con distintas características. En algunos casos basta tener una buena formación en un área determinada, un par de buenos equipos y una buena conexión a Internet. Todo esto ahora se puede hacer desde la casa, ni siquiera desde la oficina.

135. El GATS introduce prácticamente los mismos principios rectores que los del Acuerdo General: Trato NMF, Trato Nacional, Transparencia. Difiere en definiciones como los modos de suministro 1) Transfronterizo, 2) movimiento del consumidor, 3) Presencia comercial, 4) movimiento de personas físicas. Presenta diferencias en la determinación de origen del servicio que giraría alrededor del control de la entidad que suministra el servicio en especial el modo 3 presencia comercial. Difiere también en la forma de registrar los servicios para consolidación en las listas respectivas de cada miembro. Se utiliza un sistema de lista positiva que significa que solamente en los sectores registrados hay compromisos. Si no está registrado el servicio en cuestión no hay compromiso.

136. El Acuerdo no contiene normas sobre defensa comercial que parecen difíciles de implementar. Hay un mandato contenido en los Artículos X (Salvaguardias), Artículo XV (subvenciones) para comenzar a discutir sobre la reglamentación de estas medidas. El GATS quedó con un vacío normativo en varias áreas como las referidas más arriba: Artículo VII Reconocimiento: el acuerdo prevé tareas de notificaciones y discusiones bilaterales con vistas a negociaciones; Artículo X ya mencionado sobre salvaguardias urgentes; XIII ya mencionado Contratación pública dando un plazo de dos años para entablar negociaciones; XV Subvenciones también mencionadas; Anexos: Exención Obligaciones NMF requiriéndose cada tiempo determinado una revisión por parte del Consejo del Comercio de Servicios en sesión especial para ir eliminando estas medidas; Anexo sobre movimiento de personas físicas definiendo algunos aspectos prácticos; Anexo Servicios de Transporte Aéreo establece que deberán revisarse periódicamente el funcionamiento del acuerdo con miras a incluir servicios en este sector a la cobertura del GATS; Anexo sobre Servicios Financieros contiene una serie disciplinas y definiciones entre otras reglamentación nacional, reconocimiento entre otras; Segundo Anexo sobre Servicios Financieros que permitió ajustes en las listas de compromisos específicos durante un período de 60 días después de la entrada en vigor del Acuerdo de la OMC; Anexo relativo a Negociaciones sobre Servicios de Transporte Marítimo: Anexo sobre Telecomunicaciones, tal vez el anexo más importante al imponer algunas disciplinas sobre transparencia y acceso a las redes y servicios públicos de transporte de telecomunicaciones y Anexo relativo a las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas.

### **Registro de las listas de compromisos**

137. Los compromisos se registran en la lista de cada miembro y tienen la particularidad de que además del sector consignado se pueden tomar compromisos si o no en cada modo de suministro. En pocas palabras, se definen los sectores que se desea incluir en la lista como consolidados incluyendo las medidas que deberían consignarse en cada sector. Puede haber medidas horizontales hasta medidas limitadas a un solo modo de suministro. Se utiliza la nomenclatura contenida en la clasificación del W/120 o la clasificación de Mercancías y Servicios de NNUU. Nuevamente el sector o servicio queda consolidado excepto por cualquier restricción que se desea mantener, que debe estar debidamente consignada. Sea el total del servicio o con restricciones específicas por modo de suministro. Es una combinación de lista positiva –solo los sectores consignados están sujetos a compromisos- y lista negativa en las

consignaciones que se pueden colgar a todo el sector o parcialmente incluso por modo. Hay una columna de acceso a mercado y una columna para Trato Nacional. Se acordó que las consignaciones se harían conforme a una metodología común contenida en un manual preparado por la Secretaría de la OMC. La utilización de un manual para consignar se reveló como una necesidad a fin de tener un formato uniforme permitiendo comparar más fácilmente compromisos y sectores sin compromisos.

### **138. Modos de suministro / modos de suministro consolidaciones**

Según informes de la Secretaría el suministro de servicios a través del modo 4 es el que tiene el menor número de consolidaciones y posiblemente el mayor número de restricciones. La India es uno de los países miembros más insistentes en incrementar los compromisos en el modo 4. El suministro a través del modo 3 no difiere en la práctica de una inversión directa ejerciendo el derecho de establecimiento. El suministro de servicios a través del modo 1 es quizás el que más representativo del comercio de servicios por que el resultado es intangible, dado que en principio no hay movimiento físico de una persona cruzando fronteras. Todo o casi todo se hace a distancia en el modo 1. En el modo 2 es el consumidor el que se desplaza.

139. Los responsables en cada país miembro de preparar las listas de compromisos, luego de un intenso intercambio de ofertas y demanda, tenían el problema de que no había precedentes de una reglamentación internacional de este tipo y por lo tanto debieron cuidarse mucho en las listas para prevenir cualquier situación. Por otro lado la gran heterogeneidad de los servicios requería un intenso trabajo de coordinación en las capitales así como los modos de suministro conceptos sobre los que no había antecedentes. El resultado fue que las listas iniciales se convirtieron en un verdadero catálogo de restricciones bien lejos de dar la impresión de que se trataba de un ejercicio de apertura y liberalización.

140. Desde el punto de vista de EE.UU. y la UE en especial todas las listas de compromisos deberían contener consolidaciones en servicios bancarios y de seguros y servicios de telecomunicaciones. Quizás para EE.UU. y la UE era suficiente que el sector estuviera en la lista. Por otro lado, había sectores en donde los mismos países miembros desarrollados no se ponían de acuerdo. Estos sectores quedaron fuera de algunas listas como los servicios marítimos en EE.UU. con la reserva de carga conocida como Jones Act. También los Servicios Audiovisuales fueron una discusión sin resultado dado que Europa quería incorporar la llamada excepción cultural y EE.UU. rechazaba ingresar a este enfoque. Como no hubo acuerdo para darle un tratamiento especial a lo que serían condiciones especiales para servicios que tuvieran características de difusión de la cultura del país correspondiente, la CE solucionó su problema con una indicación horizontal en su lista. El GATS contó con varios Anexos en particular el de telecomunicaciones que tiene que ser considerado junto con el Documento de Referencia sobre Telecomunicaciones que establece ciertas obligaciones y principios. No se trataba solamente de servicios públicos o servicios de infraestructura. En verdad dependía de la realidad de cada país miembro y una discusión similar comenzó en el TISA.

141. Asimismo hubo sectores que quedaron afuera por estar sujetos a un conjunto de normas propias como el transporte aéreo. Cualquier actividad realizada en el ejercicio de atribuciones gubernamentales quedó afuera del acuerdo.

### **Servicios bancarios universales**

142. La perspectiva de servicios bancarios globales. Cualquier persona podría operar con un banco norteamericano o europeo a través de internet. Realmente banca global. Pero en esa época luego de la entrada en funcionamiento de la OMC, recrudeció el problema del lavado de dinero producto de actividades ilícitas incluyendo evasión fiscal. En los años subsiguientes, comenzaron a hacerse esfuerzos por terminar con el secreto bancario, terminar con algunos paraísos fiscales, y en general limitar el dinero de origen desconocido. Se puso a la OCDE a trabajar en esto. Parecía que la Banca mundial no iba a ser posible. EE.UU. multó a bancos suizos emblemáticos con cifras astronómicas y la conclusión de Suiza fue que era mejor que los bancos suizos no tuvieran problemas con clientes de EE.UU. o directamente sería mejor ya no tener clientes norteamericanos.

### **Servicios públicos / concesiones servicios públicos / servicios prestados en atribuciones gubernamentales**

143. Muchos países miembros contaban con empresas locales en Servicios Públicos de un porte mediano que además tenían o eran consideradas en monopolio y no había acceso en esos sectores como energía eléctrica, suministro de agua, servicios de enseñanza. En varios países miembros se quería proteger algunas de estas actividades. En realidad basta con no consignar un servicio público que además estaba sujeto a una normativa no comercial. Aunque esto no daba confort a los que se oponían.

144. La reglamentación interna en cada país define parámetros para los procedimientos para la obtención de permisos de operación. Transparencia, audiencias públicas, Agencias reguladoras e independientes espacio para cuestionamiento de licencias son algunos de los elementos contenidos en el ART.VI del GATS sobre regulación doméstica que podrían utilizar reconocimientos y homologación para facilitar la entrada a mercado de quien cumpla requisitos técnicos y económicos para funcionar. Los monopolios legales también deben cumplir la obligación de no impedir las actividades y tareas de otros servicios. Como ya se dijo el GATS incluyó anexos sobre telecomunicaciones sector en el que cada país miembro debe facilitar las condiciones de interconexión para que otros operadores funcionen con facilidades en condiciones de competencia similares o iguales.

### **GATS AGCS Tareas Pendientes**

145. El AGCS tiene varios mandatos pendientes en su mayoría de tipo sectorial, pero también horizontales. La eliminación de las excepciones al principio NMF,<sup>38</sup> mejorar mecanismos como homologación y reconocimiento para permisos o licencias, evaluar la posibilidad de la implantación de instrumentos de defensa comercial como las salvaguardas y subvenciones. Sin olvidar la importancia de

---

<sup>38</sup> Uno de estos ejercicios tuvo lugar en el 2017 bajo mi Presidencia del Consejo de Comercio de Servicios con escasos resultados.

las compras gubernamentales. El AGSC dispone en su Artículo XIII dejando claro en este punto que los Artículos II NMF, XVI Acceso a mercados y XVII Trato nacional no serán aplicables a las contrataciones por organismos gubernamentales de servicios destinados a fines oficiales, no a la reventa comercial o a su utilización en el servicio de suministro de servicios para la venta comercial. Además mandata que 2 años después de la entrada en vigor de los acuerdos, se celebrarán negociaciones multilaterales. Es totalmente lógico que haya disciplinas y acceso al mercado de compras públicas de los países miembros. El AGCS estableció 4 órganos subsidiarios: Comité sobre Servicios financieros, Grupo de Trabajo sobre las normas del AGCS en la esfera de las subvenciones, la contratación pública y las salvaguardias. El Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional debía elaborar disciplinas en relación con las normas técnicas, las prescripciones en materia de licencias y las prescripciones en materia de títulos de aptitud respecto de todos los sectores de servicios. El Comité sobre compromisos específicos completó su tarea inmediata con relación a las mejoras en las consignaciones de compromisos.

146. El AGCS no superó algunos aspectos de derecho administrativo, por ejemplo las condiciones de concesión de servicios públicos, que en la mayoría de los casos requiere un contrato con la autoridad nacional o la autoridad regional y esto es una discriminación. Las obligaciones de suministro universal son frecuentes para servicios públicos o institucionales. Esta obligación puede llevar a que la empresa practique subsidios cruzados para asegurar el suministro del servicio en zonas que no serían atendidas de otra forma. El razonamiento es que una empresa privada prestará sus servicios en aquellos lugares donde haya más densidad de clientes o donde el ingreso sea más alto y brindando un servicio de mayor calidad. En la zonas de mayor densidad o clientela con mayor poder de compra, la empresa se concentrará y, probablemente ni preste atención a las zonas más deprimidas. Por el contrario, se estima que una empresa pública cumplirá sus obligaciones a cabalidad asegurando el mismo suministro, no importando la zona o las condiciones de mercado. Es probable que la empresa practique subsidios cruzados para dar mejor servicio a las zonas menos desfavorecidas. Se trata usualmente de servicios en red que además necesitan desplegar sus redes. Es un espectro muy amplio de servicios que se consideran servicios públicos, que generalmente tienen un monopolio o un mercado cautivo y que van desde la recolección de basura, generación y distribución de energía eléctrica, distribución de gas, servicios de telecomunicaciones y transmisión de datos, servicios de suministro de agua potable.

147. Telecom Los servicios de telecomunicaciones son tan importantes y con un potencial tan grande que se acordó un Anexo y un Documento de Referencia para asegurar acceso a la red pública de telecomunicaciones, sin discriminación y con protocolos de conexión accesibles. El Documento de Referencia también aborda la obligación de servicio universal en telecom y reconoce las prácticas de subvenciones cruzadas como legítimas siempre y cuando estas políticas se apliquen en forma transparente.

Esta discusión también pasó a repetirse en el TISA

### **Salvaguardias /Controversias en Servicios.**

148. Una salvaguardia no parece aplicable a un proveedor que tenga presencia comercial modo 3 y lo mismo para los otros modos. ¿Cómo se podría determinar el daño en el modo 4 por ejemplo? La modificación de listas está prevista en el acuerdo y por primera vez fue utilizada por EE.UU. en una controversia como demandado. Una empresa instalada en Antigua y Barbuda comienza a ofrecer “on line” juegos de azar y tragamonedas en el mercado norteamericano. Cuando detecta esta actividad EE.UU. impide con un medio técnico la continuación del “servicio”. Al mismo tiempo cae en cuenta que los Servicios de Juegos de Azar estaban consolidados bajo el modo 1 en la lista de EE.UU. (una gran metida de pata). Antigua y Barbuda solicitan un panel que se estableció en el 2003 DSB285. El panel inicial y la segunda instancia dan la razón a Antigua y Barbuda y al mismo tiempo EE.UU. pide el retiro de la consolidación. El proceso demoró más de 5 años y EE.UU. tuvo que resarcir pecuniariamente a este país caribeño.

149. El GATS también contempla los acuerdos de libre comercio en su Artículo V y adelanta los requisitos. En estos acuerdos no se podrá excluir ninguno de los 4 modos y deberá liberarse lo sustantivo del comercio.

150. La negociación del GATS fue exitosa desde el punto de vista normativo siendo muy similar al GATT en su estructura y lo relativo a obligaciones principales. Sin embargo, las diferencias entre los sectores son considerables y en algunos casos resulta un tanto complejo como distinguir un modo de otro. La aplicación de la lista positiva, más las consignaciones en lista negativa, las extensas notas horizontales con definiciones bastante complejas; más de 5 Anexos, y listas que se asemejan a un catálogo de restricciones hacen complicado llevar adelante un proceso de mejoras en las consignaciones, la inclusión de nuevos compromisos y la eliminación de restricciones en los distintos sectores. Asimismo será necesario mejorar la calidad de los compromisos en modo 4 a lo que están aferrados países como la India. En 2016 –bajo mi presidencia del Consejo General del Comercio de Servicios- no se logró organizar un Taller sobre Comercio Electrónico porque India quería organizar un taller sobre modo 4. Inicialmente se había acordado hacer los dos talleres y luego de varias consultas se trasladó al año siguiente.

151. Los Acuerdos de Libre Comercio y las Uniones Aduaneras conforme prescrito en el Artículo XXIV del GATT y los Acuerdos de Libre Comercio en Servicios conforme a lo prescrito en el Artículo V del GATS deberán ser notificados al Comité de Acuerdos Regionales de la OMC. En lo que respecta a las notificaciones de Acuerdos bajo ALADI en este Comité se registraron problemas en lo que refiere a materia “notificable”. Ver actas del Comité años 2016 a 2018.

### **152. TISA/ Clausula Trinquete**

En marzo del 2013 ante el casi nulo movimiento de la Ronda Doha lanzada en 2001 y casi enterrada en el 2013, un grupo de países un tanto frustrados por la situación propone la negociación de un acuerdo sobre servicios que funcionaría paralelo a las discusiones en la OMC. Debería ser mucho más amplio en su espectro de sectores y con disciplinas más duras y exigentes que las del AGSC. En primer lugar se utilizaría una lista negativa que se estima más liberal que la lista positiva. Se incorporaría también la llamada cláusula trinquete o ratchet clause. El mecanismo del ratchet en un acuerdo comercial significa que un país no puede reintroducir un obstáculo al comercio ya eliminado de forma unilateral en un ámbito en el que ya se haya asumido un compromiso. En el TISA o AGS se

aplicaría solamente a compromisos sobre trato nacional y no a los compromisos en acceso a mercado. Claro que si un participante importante retira sectores importantes del ámbito de la trinquete, es muy factible que otros participantes hagan lo mismo.

153. La negociación empezó con energía pero a principios del 2015, la opinión pública en varios de los participantes era muy negativa sobre todo por lo que se percibía como amenaza de privatización de servicios públicos y servicios de salud tanto que la UE anunció que no asumiría compromisos en los siguientes sectores: sanidad y servicios sociales financiados con fondos públicos; enseñanza financiada con fondos públicos; servicios vinculados a la gestión del agua; cine, TV y demás servicios audiovisuales.<sup>39</sup> La presión de algunas ONGS y en otros países para excluir completamente del TISA este tipo de servicios fue tan importante que también EE.UU. y la UE que tuvieron que emitir una declaración conjunta dejando claro que sectores enteros podría ser incorporados o no. Otros participantes como N.Zelandia y Costa Rica narraron también que tuvieron manifestaciones duras en contra del TISA.

### **Participantes/ Uruguay**

154. Inicialmente los participantes de la negociación del TISA fueron: Australia, Canadá, Colombia, Corea, Costa Rica, Chile, EE.UU., Hong-Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, México, Noruega, N. Zelandia, Paquistán, Panamá, Perú, Suiza, Taiwán, Turquía y la UE. En total 22 participantes con el objetivo de liberalizar sustantivamente el mercado mundial de servicios. Simultáneamente Uruguay y China solicitaron ingresar a las negociaciones en octubre de 2014. Los países que participaban representaban el 68,2 % del intercambio mundial de servicios. Paraguay fue observador en dos rondas negociadoras.

El TISA no tenía infraestructura propia y las reuniones se hacían en las sedes de las Misiones más grandes en Ginebra. EE.UU., la UE, Japón y Australia, que contaban con numerosas salas de distinta capacidad y que podían albergar varias reuniones en distintos formatos con comodidad. Varios países enviaban sus delegaciones a Ginebra para cada ronda de negociaciones y las misiones en Ginebra tenían, además de la carga logística, preparar las negociaciones en lo sustantivo de cada Ronda.

155. La solicitud de Uruguay no fue aceptada inmediatamente. EE.UU. explicó que no quería a China en el TISA pero que por una cuestión casi de cortesía diplomática no podían rechazar a China y al mismo tiempo aceptar a Uruguay. El Embajador de EE.UU. ante la OMC solicitó paciencia. Por otro lado la UE nos manifestó que querían a Uruguay dentro de las negociaciones lo antes posible y que insistirían con EE.UU. para tomar la decisión lo antes posible. El mismo tipo de mensaje de apoyo se recibió de Suiza, Noruega, Colombia. Incluso se mantuvieron bilaterales informales con la UE, Suiza y Noruega mientras se esperaba la luz verde de EE.UU.

156. En enero de 2015 EE.UU. comunicó que aprobaba la solicitud de Uruguay y en esas fechas se mantuvo una primera bilateral con EE.UU.

---

<sup>39</sup> Ver página web de la Comisión Europea.

EE.UU. tenía interés en telecomunicaciones y el uso de la red para diferentes servicios. Curiosamente China que quedó afuera, pidió el apoyo de Uruguay para entrar. La presencia de Uruguay fue intensa dado que había que ponerse al tanto de la situación, hacerse con toda la documentación que tenía cierto nivel de avance y en pocos meses, antes de fin de año, presentar una primera oferta. Uruguay participó en tres rondas de negociación del ya conocido Acuerdo Plurilateral sobre Comercio de Servicios (febrero, abril y julio del 2015 y reunión de alto nivel que tuvo lugar en la OCDE a fines de julio 2015). Pero en agosto del 2015 Uruguay decidió la salida de las negociaciones. Paraguay también fue aceptado y participó en algunas de las rondas pero se retiró antes que Uruguay, pero lo poco que estuvo fue como observador.

157. Las negociaciones del TISA arrancaron con mucha energía y parecía que llevarían poco tiempo. Sin embargo, se presentaron problemas de acceso a mercado en ciertos sectores en los cuales el proteccionismo estaba muy arraigado. Se pensaba que TISA sería la oportunidad de ir derrumbando estas barreras.

158. Un ejemplo de restricciones muy fuertes y ya de mucho tiempo atrás es el transporte marítimo en EE.UU. sujeto a reservas de carga en transporte marítimo internacional, reservas en cabotaje marítimo y fluvial y en general reservas de tráfico de puerto a puerto de EE.UU. Estas restricciones estaban consagradas en la legislación de EE.UU. Merchant Marine “Jones ACT” de 1920 y reservan prácticamente todo el tráfico marítimo desde y hacia puertos estadounidenses a las empresas estadounidenses. Para la UE, Japón, Noruega y Corea el TISA era una ocasión de empezar el desmantelamiento de esta legislación dado que en OMC, EE.UU. no tomó casi compromisos en marítimos.

159. Suiza quería mantener el cuasi monopolio de Swisscom y además tenía intereses en transporte de carga y logística. Otro caso interesante era Turquía que procuraba acceso al mercado de la UE en servicios de salud, que como se indicó antes, la UE retiraría de la negociación. Turquía expresó en reiteradas oportunidades que si no conseguía acceso a esos servicios no continuaría en el TISA. El TISA comenzó a estancarse de forma similar a lo sucedido en la Ronda en servicios y comenzó a rezagarse con relación a las mismas metas que se habían fijado.

160. Reglamentación para obtener licencias o permisos de operación. La mayoría de los servicios requiere un permiso o licencia para operar. El solicitante debe completar una serie de condiciones que lo acreditan y debe cumplir apoyado en documentación como: Capacidad técnica, requisitos patrimoniales, plan de negocios. Este proceso varía bastante según el servicio y el país. EE.UU. puso mucho énfasis en este tema explicando experiencias de empresas norteamericanas que presentaban los dossiers completos a la autoridad local y que en muchos casos no había respuesta alguna. Para EE.UU. la disposición del TISA sobre reglamentación doméstica debía haber acuerdo en contener un procedimiento conocido desde antes y debidamente publicado y publicitado. El procedimiento debería disponer con claridad cuestiones como llamados con la debida anticipación, claridad en la documentación a presentar, audiencias públicas para conocer los resultados en forma transparente y oportunidad para hacer comentarios u observar el proceso, plazo para terminar el procedimiento y tomar la decisión de extender el permiso. Todo sujeto a la supervisión de una Agencia regulatoria que fuera autónoma de las autoridades locales y en general

independiente de la normativa local. En general, los participantes compartían estas ideas de EE.UU., pero al mismo tiempo señalaron varios problemas que presentaba este esquema. En primer lugar solo debería o podría ocuparse de la concesión de servicios de costos muy altos o muy importantes. Estos procedimientos requerían una infraestructura por sector que, simplemente muchos países no tenían condiciones de instrumentar hasta por el costo. También podría tener un impacto en los tiempos y plazos y podría ser que al menos en algunos participantes se atrasara todo el proceso si cualquier observación o cuestionamiento tenía efectos suspensivos sobre el procedimiento, algo que justamente se quería evitar siendo que se pretendía un procedimiento ágil. La propuesta de una entidad reguladora que debería conducir el procedimiento parecería lógica, pero al mismo tiempo tener tal grado de independencia, y poco menos que fuera del ordenamiento jurídico del país donde se pensaba operar, no era aceptable para ningún participante.<sup>40</sup>

161. Uruguay participó en discusiones sectoriales tales como el Anexo de Servicios financieros bancarios. En estas discusiones Uruguay se refirió a la necesidad de normas prudenciales y a la necesidad de que la autoridad reguladora -en esta área el Banco Central del Uruguay- debía tener la capacidad de intervenir instituciones bancarias si estaba amenazada la integridad del sistema financiero del país. Varios miembros no aceptaron esta propuesta de Uruguay, relativa a las capacidades de la entidad reguladora con respecto a la integridad del sistema financiero que podría ser afectada por la situación de una sola entidad<sup>41</sup>. Hay mucha experiencia reciente sobre el tema aunque tal vez simplemente los participantes no deseaban que un dispositivo de esta naturaleza estuviera contenido en un Acuerdo Comercial.

### **Formato del TISA/formato plurilateral en OMC/MFN automática**

162. El formato del TISA no estaba aún definido. ¿Se trataría de un Acuerdo independiente o podría ser parte del sistema OMC como un acuerdo plurilateral? En la OMC hay acuerdos plurilaterales como los ITA o el Acuerdo sobre Compras Públicas. Si este fuera el caso habría que ver cómo funcionaría el principio NMF especialmente en la práctica. Por otro lado un principio dentro del sistema del TISA sería la extensión automática e incondicional de toda ventaja concedida a un servicio de otros países en otros acuerdos. Esta especie de MFN podía ser beneficiosa para los países que ya tenían acuerdos de libre comercio en servicios, pero nada favorable a los países que, como Uruguay al momento no tenían casi acuerdos de libre comercio en servicios, al retirarles moneda de cambio en la negociación de acuerdos con terceros. Una cláusula MFN que requeriría algunas modulaciones. Uruguay se retiró del TISA en setiembre del 2017.

### **Defensa Comercial / Acuerdos sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias/ Anti dumping / Salvaguardias**

163. Con los Acuerdos de Marrakech se introdujeron mejoras en tres instrumentos importantes en el área de Defensa Comercial. Estos acuerdos son complejos en su operativa y es cada vez más indispensable contar con un equipo de especialistas en esta materia, con experiencias, tanto para enfrentar procesos

---

<sup>41</sup> En el 2007 comenzó la crisis de las Subprime y la inmobiliaria en España.

como llevar adelante denuncias En algunos aspectos de procedimiento y en la determinación del daño se parecen y tienen elementos en común. La primera gran diferencia es que las Subvenciones son practicadas por los Estados, en tanto que el dumping es una práctica privada. Ambas son prácticas desleales y la normativa da un marco para suprimirlas siempre y cuando esto se haga a través de procedimientos estandarizados y exigentes, con garantías y transparencia, de modo de reducir la discrecionalidad. El objetivo básico es asegurar un campo parejo (level playing field) para todos los miembros. Si bien es un tema vinculado a la defensa de la competencia se concentra estrictamente en las subvenciones estatales. El Acuerdo trae definiciones de subvención, que es una contribución financiera, transferencias directas, condonación de ingresos o renuncias fiscales, pagos con dineros públicos a mecanismos de financiación. Se definen las subvenciones prohibidas, incluso con ejemplos en una lista ilustrativa contenida en un anexo del acuerdo. El acuerdo define el daño, anulación y menoscabo y perjuicio grave. En el Artículo 5 6.3 d y 6.4 desarrolla con parámetros el tema de desplazamiento de mercado. El Acuerdo es extremadamente preciso y detallista en los procedimientos incluyendo investigaciones para determinar el daño y calcular y poner en vigor derechos compensatorios. Incluye definiciones sobre la industria interna y quien puede solicitar el inicio de procedimientos. Uruguay no ha tenido que enfrentar ningún proceso por subvenciones desde la entrada en vigor de la OMC. En 1981 EE.UU. aplicó un derecho compensatorio a vestimentas de cuero originarias de Uruguay que recibían devolución de impuestos.

#### **Arroz con EE.UU.**

164. En el 2010 Uruguay estuvo coqueteando con la idea de llevar a EE.UU. a un panel por subvenciones al arroz y desplazamiento en terceros mercados. De hecho no conozco caso alguno con la figura de desplazamiento en terceros mercados que haya sido exitoso. Con todo se abría una oportunidad ya que en el panel del algodón, que Brasil había ganado en el 2010 contra EE.UU., el DSB ya definía uno de los programas de EE.UU. como violatorio de sus obligaciones. Debía fundamentarse el daño y la relación causal sobretudo en países de América central donde entraba arroz subsidiado de EE.UU.. El argumento de Uruguay se debilitó porque no se pudo encontrar una correlación lineal entre la evolución de los precios internos en estos mercados con las subvenciones de EE.UU. y la evolución de los precios de exportación que Uruguay manejaba en esa época. Ver DSB267. Brasil inició consultas en setiembre del 2002 y culminó cuando ambas partes comunicaron que se había llegado a un acuerdo en octubre del 2014. Las medidas cuestionadas por Brasil eran Programas de créditos de garantías a la exportación. El GSM-102 que EE.UU. se comprometió a reformar.

#### **Antidumping**

165. Este Acuerdo tiene similitudes con el Acuerdo sobre Subvenciones pero se refiere a una práctica privada ilegítima que es la práctica del dumping. La realizan los operadores privados. Son ventas realizadas a precios inferiores en el mercado de exportación comparados con las ventas en su mercado interno por debajo del precio ajustado por flete y tipo de cambio. Al límite es básicamente un diferencial de precios en un porcentaje fijado por el acuerdo que tiene además un de minimis. El Acuerdo define varios elementos de procedimiento incluyendo la legitimidad

activa del sector afectado que debe representar un porcentaje del total afectado que puede solicitar el inicio de una investigación. Asimismo la información se recaba del sector privado que es quien tiene que informar. También se da la particularidad que los derechos antidumping pueden aplicarse individualmente solo a las empresas. Para iniciar los procedimientos la importación debe estar aumentando entre otros elementos mencionados en el Acuerdo.

### **166. Casos dumping contra Uruguay / casos Uruguay contra otros miembros**

Uruguay tiene algo más de experiencia en este mecanismo de defensa comercial. Los productos uruguayos han sido objeto de investigaciones por dumping y Uruguay ha sido penalizado. En el 2000 Brasil abrió un antidumping por leche larga vida y por leche en polvo. Brasil aplicó el derecho antidumping a varias empresas uruguayas y más tarde se alcanzó un acuerdo de precios. Siendo el primer proceso antidumping contra empresas uruguayas fue difícil de digerir y hasta ahora la leche en polvo sigue siendo objeto cada tanto de medidas proteccionistas brasileras. Por otro lado había elementos técnicos que presentaban deficiencias notorias. Por ejemplo la legitimidad activa de la rama que solicitó la investigación. La leche en polvo es un producto industrial y la industria no presentó el pedido, sino que lo hizo la CNA Confederación Nacional de Agricultura de Brasil. La inclusión de Uruguay en la investigación era cuestionable. La autoridad brasileña incluyó a las empresas uruguayas a pesar de que el cálculo presentado del precio practicado por las empresas uruguayas estaba apenas por arriba del de minimis que es de 2%. Ver Artículo 5.8 del Acuerdo.

167. Uruguay enfrentó otros procesos antidumping y llevó adelante dos de ellos completándolos con la aplicación de derechos antidumping. En el 2003 Uruguay abrió antidumping contra aceites comestibles argentinos e impuso un derecho antidumping. Los importadores mezclaban aceites, mudando la partida arancelaria y en varios embarques lograban eludir el derecho antidumping. Esta investigación se volvió un problema porque Uruguay se habría visto obligado a llevar adelante una investigación nueva para solucionar la elusión. Por otro lado y a solicitud de los productores, Uruguay inició contra China por calefones eléctricos, siendo necesario proceder con notificaciones a las empresas chinas lo que se hizo a través de la Embajada de Uruguay en China. Argentina, que ha sido un fuerte utilizador, abrió contra Uruguay en 2013 una investigación contra importaciones de maderas contrachapadas y contra importaciones de agro tóxicos conteniendo cobre. Brasil también llegó a abrir contra frazadas y mantas originarias de Uruguay e incluso reimpuso un derecho antidumping utilizando una norma contra elusión.

### **Salvaguardias Arroz Uruguay / Costa Rica**

168. La salvaguardia difiere de las subvenciones y el dumping en que no hay práctica desleal o ilegal. Este es un problema interno y con la salvaguardia se pretende dar un espacio de tiempo a la producción local y la oportunidad de reajustarse incluso presentando un plan de ajuste. Hay requisitos que cumplir. El país que invoca la salvaguardia debe verificar que las importaciones están creciendo sustancialmente, que el empleo en el sector está siendo afectado, la

situación de los stocks, evolución de las ventas y en general indicadores relativos a la situación del sector lo que debe ser considerado conjuntamente para determinar la existencia de daño. Sobre la legitimación activa, como en los otros acuerdos, se establecen algunos parámetros. La salvaguardia tiene que estar acompañada de un plan de reconversión que establezca los plazos requeridos en el Acuerdo. En el 2013 Costa Rica inició un proceso de salvaguardias contra arroz con vitaminas de origen uruguayo. Las empresas arroceras uruguayas se habían especializado en el mercado costarricense al agregar vitaminas al arroz. La demanda provenía de los molinos, o sea la industria, y por esta razón la determinación de la existencia de daño era muy cuestionable. Y así se cuestionó en la audiencia pública y en la documentación que Uruguay presentó a la autoridad del gobierno de Costa Rica. Uruguay prestó especial atención al desarrollo de este proceso que afectaba a dos empresas exportadoras y requería un cumplimiento muy afinado y rápido de todas las exigencias documentales de la autoridad del Gobierno de Costa Rica.

## **CUADRO 11**

### **MEDIDAS DE DEFENSA COMERCIAL**

#### Dumping

Determinación existencia dumping Práctica desleal por privados

Legitimación activa no menos del 50% de la rama de producción nacional

Determinación daño

Relación causal

Derechos antidumping Acuerdos de precios

#### Subvenciones y Medidas Compensatorias

Práctica desleal por parte de los estados Contribución Financiera

Legitimación activa Rama de la Producción Nacional

Determinación subvención de minimis 1%

Determinación existencia de daño

Aplicación derechos compensatorios

#### Salvaguardias

No hay práctica desleal

Incremento importaciones y vínculo causal amenaza causar daño

Aplicación medidas de salvaguardias

Las De minimis y rama producción nacional similar a Acuerdos Dumping y Subvenciones. Generalmente se impone una cuota restrictiva que asegure un acceso.

Como ya se vio, estos mecanismos solo se aplican al comercio de bienes. En el caso de servicios serían aplicables las normas internas sobre competencia: abuso posición dominante, colusión de precios y varias prácticas anticompetitivas.

### **169. Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio OTC /TBT**

Este es un acuerdo importante en la medida que los aranceles vienen perdiendo importancia como factor de protección y los miembros recurren cada vez más a

los Reglamentos Técnicos. El acuerdo define las marcas, el etiquetado y el empaquetado como reglamentos técnicos. Los Reglamentos no deben ser discriminatorios. Los miembros pueden tomar medidas para proteger la calidad de sus exportaciones, proteger la salud pública, salud animal y vegetal el combate a prácticas engañosas. Todo esto a los niveles que estime necesario. Establece asimismo un conjunto de procedimientos para la preparación de reglamentos incluyendo reconocimiento de la conformidad. También establece que debe haber una relación clara entre la medida que se propone y el objetivo que se busca.

#### **170. TBT OTC Experiencias de Uruguay Bicicletas /Tabaco**

En el año 2004 el comercio de bicicletas de Uruguay hacia la Argentina fue paralizado cuando Argentina puso en vigor un reglamento técnico con exigencias de seguridad para bicicletas importadas. El reglamento argentino contenía al menos 10 o 12 exigencias tales como la distancia entre los cables de freno y los rayos de las ruedas, todos requisitos que debían venir con un manual explicando cómo montar la bicicleta. Cuando en una consulta se preguntó a las autoridades argentinas si tenían estadísticas de accidentes vinculados a las bicicletas importadas no hubo respuesta. Argentina no notificó el nuevo reglamento técnico antes de que entrara en vigor en inconsistencia con las obligaciones bajo el TBT. La empresa exportadora uruguaya hizo un intento de cumplir todo lo que se exigía en nuevos embarques, pero resultó que faltaba la certificación de un organismo argentino o el reconocimiento de una certificación de organismo de Uruguay. Acordar las certificaciones llevó algunos meses.

171. Argentina venía de perder una controversia en MERCOSUR cuestionando las reglas de origen aplicables a las bicicletas. El tribunal del MERCOSUR dejó claro que las ventas de Uruguay cumplían la regla de origen. Al perder esta controversia, Argentina podría haber propuesto revisar la regla de origen pero decidió ir por el lado de los reglamentos técnicos y la seguridad. Cuando la empresa consiguió cumplir los nuevos requisitos en el primer embarque la autoridad argentina encontró incumplimientos. Por lo tanto ese embarque de bicicletas fue retirado del comercio y seguramente pasaría lo mismo con cualquier embarque posterior. La empresa decidió abandonar esta actividad.

#### **172. Empaquetado genérico o neutro/ Controversia sobre/ tabaco**

En el 2012 varios miembros indicaron su intención de iniciar controversias contra Australia. Los pedidos de controversia se aglutinaron en un solo proceso en el 2014 siendo demandantes Indonesia, Ucrania, Cuba, Rep. Dominicana, Honduras y Cuba contra Australia por una norma sobre empaquetado genérico que iba a poner en vigencia. Era la más reciente medida contra el consumo de tabaco, que había comenzado con alta carga tributaria, prohibición de fumar en lugares públicos, prohibición de publicidad, la advertencia gráfica en la cajilla, sitios apartados en las tiendas y ahora recientemente el etiquetado o empaquetado genérico. Esta última medida obligaba al mismo color en toda la cajilla, el logo ocupando un lugar igual para todos en la cajilla y el mismo tipo de letra gráfica en la cajilla. Para el consumidor era cada vez más difícil identificar su marca o preferencias. Por esta razón Australia comenzó a llamar al tabaco “mercado oscuro”.

173. Este Panel vino adquiriendo cada vez mayor importancia debido al potencial que tenía la medida de ser aplicada en otros productos que, a juicio de los gobiernos, podrían o tenían efectos negativos en salud pública. Los alcoholes podrían estar incluidos en hipotéticas listas. Treinta y tres miembros se sumaron como terceros lo que convirtió a este panel en el que ha tenido mayor número de participantes. Los demandantes argumentaban que las medidas no lograban el efecto buscado y que estaban causando un perjuicio económico, dado que los consumidores se estaban volcando a los productos de menor precio. Además según los reclamantes. Australia tampoco había demostrado que la reducción del consumo tendría una correlación casi inmediata con la reducción en los fallecimientos por enfermedades cardiovasculares y cáncer. Además se estaba violando el derecho y la protección de marcas comerciales consagrado en el Acuerdo ADPIC. Acuerdo Aspectos de Propiedad Intelectual vinculados al comercio.

174. Casi en la misma época la empresa tabacalera Philip Morris entra en una acción en contra de Uruguay con base en el Tratado bilateral de Inversiones Uruguay - Suiza. Teniendo en cuenta lo similar de las demandas Uruguay decidió entrar como tercero en este proceso. Las argumentaciones giraron alrededor del TBT y el Acuerdo y sobre el Acuerdo ADPIC. La argumentación y defensa de Australia fue aplastante y demolió los argumentos de los demandantes. En primer lugar Australia presentó información estadística que mostraba claramente la correlación entre la introducción de medidas contra el tabaco y una disminución de los fallecimientos por cáncer y por enfermedades cardiovasculares, mostrando además el impacto diferente según grupos de edad, distintas poblaciones según las regiones e incluso la reducción en los gastos de salud al disminuir los fallecimientos prematuros consecuencia del tabaco. También se presentó evidencia estadística suministrada por la Secretaria del Acuerdo de la OMS similar a la presentada por Australia.

175. Quizás este fue el punto central, la eficacia de las medidas. Uruguay también presentó un documento como tercero señalando deficiencias y contradicciones en los documentos presentados por los demandantes. Por ejemplo, el argumento reiterado de que la falta de información para los consumidores debido a las restricciones en las cajillas derivó en una tendencia a consumir productos de menor valor o sea un corrimiento hacia el tabaco más barato. Esta afirmación contenía dos elementos negativos para los reclamantes. De los 5 sólo Indonesia que exportaba podía haber sido perjudicada por un descenso en los precios de venta en función del movimiento de los consumidores al segmento de menor precio. Los demás reclamantes no podían haber sido perjudicados porque no vendían desde mucho tiempo atrás o nunca cigarrillos en Australia. Pero además la tendencia señalada hacia un producto más barato también en forma implícita significaba que esos productos de menor precio podían ser más negativos para la salud y por ende que el producto de más valor era o podía ser menos dañino. Esta línea argumental nunca fue explorada por los reclamantes. No hay tabaco más sano que otro tabaco ni siquiera los de mayor precio. Otro elemento importante es el claro reconocimiento contenido en los acuerdos de la legitimidad de las políticas públicas que tengan por objetivo la protección de bienes públicos importantes como la salud humana. Ninguno de los dos acuerdos considera estas políticas públicas como una excepción. Forman parte del acervo del acuerdo y mientras no sean discriminatorias, y las medidas sean necesarias y adecuadas son perfectamente legítimas. Test de necesidad y razonabilidad entre lo que se

persigue y la medida también están contemplados por el Acuerdo. En cuanto a la limitación del uso de las marcas comerciales es muy claro que el derecho que confiere el Acuerdo ADPIC es la protección del uso de la marca contra uso por terceros. La reglamentación es una potestad del estado en el desarrollo una política de salud pública aplicable a todos los productos en cuestión.

176. Uruguay colaboró en el desarrollo de los argumentos con Australia teniendo en cuenta la similitud de las medidas (el empaquetado plano de Australia y el de Uruguay son prácticamente idénticos) y los años que las políticas entraron en operación. El empaquetado genérico fue el objeto central de las controversias pero esta era solo la última medida en una escalada, altos impuestos, prohibición de publicidad, prohibiciones en lugares públicos y otras medidas. Además también fue importante la información de la Secretaría del Convenio Antitabaco de la OMS. Esta fue una de las pocas instancias en que Uruguay como tercero (amicus curiae) presentó un documento en un proceso de disputas en la OMC.

#### 177. Yerba Mate Límites tolerancia/ etiquetado Miel

Una situación particular se presentó en 2012. MERCOSUR había aprobado un límite de tolerancia en cadmio contenido en la yerba mate y al poco tiempo algunos embarques de Brasil hacia Uruguay fueron detectados conteniendo cadmio por arriba de los límites. Tomó un tiempo antes de que Brasil solicitara la revisión del reglamento. Un caso especial teniendo en cuenta que Uruguay es el primer importador mundial de yerba mate.

En el 2010 las exportaciones de Uruguay de miel a Alemania fueron afectadas por requisitos de etiquetado, para incluir una indicación de la inexistencia de contactos con polen OGM. Tomó un tiempo y un proceso en un Tribunal alemán, para que se abandonara esta exigencia o norma técnica privada. La miel uruguaya quedó fuera del mercado alemán y los exportadores comenzaron a entrar a EE.UU..

#### 178. Acuerdo sobre Licencias de Importación

Este acuerdo establece reglas para la utilización de regímenes de licencias que requieren la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta a la necesaria a efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, como condición previa para efectuar la importación (ver Artículo I.1 en las disposiciones generales del Acuerdo. Estos procedimientos se aplicarán de manera neutral y se administrarán justa y equitativamente.

179. Se definen las licencias automáticas como un sistema en que se aprueban las solicitudes en todos los casos. Las licencias deben tener una fecha de clausura de por lo menos 21 días, con posibilidad de extensión. Las solicitudes deben aprobarse (cuando se presenten de forma adecuada y completa) dentro de un plazo máximo de 10 días hábiles por parte del organismo competente.). Por otro lado el Artículo 3 define el sistema de licencias no automáticas como un sistema no comprendido la definición del párrafo 1 del Artículo 2. El Acuerdo también trae parámetros para la utilización de licencias en la administración de cuotas arancelarias según desarrollado en el Artículo 3.5. El Artículo 3.5 f) determina que el plazo de tramitación de las licencias no será superior a 30 días, si se

examinan a medida que se reciban (orden cronológico) ni superior a 60 días si todas las licencias se examinan simultáneamente.

180. El sistema de licencias es bastante utilizado en la región tanto por Argentina como por Brasil y no tanto para fines estadísticos y monitoreo de comercio exterior. La mayor parte de los productos lácteos en Brasil están sujetos a un sistema de licencias no automáticas generando en ocasiones atascos en el trámite de ingreso al mercado.

### **181. Acuerdo sobre Facilitación del Comercio**

En diciembre del 2013 se suscribió el Acuerdo de Facilitación de Comercio con el objetivo de acelerar los trámites de importación. El Acuerdo fue muy resistido por los países en desarrollo que lo veían como una concesión más a los países desarrollados sin contrapartes significativas. Además pensaban que retiraría de la mesa una temática que podía ser utilizada para negociar concesiones en otras áreas. El Acuerdo tiene 3 secciones. La primera Sección I contiene disposiciones para acelerar el movimiento, liberación y aprobación de mercaderías incluso las que están en tránsito. Mejora y clarifica algunas de las reglas del GATT y establece disposiciones para cooperación aduanera. La segunda Sección contiene disposiciones sobre Trato Especial y Diferenciado que permitirá a los países menos desarrollados determinar cuándo implementarán disposiciones individuales e identificar disposiciones que solo podrán implementar luego de recibir asistencia técnica. Para beneficiarse del tratamiento especial y diferenciado el miembro deberá categorizar la disposición del Acuerdo y notificar a los miembros. Es un acuerdo un tanto complejo por las notificaciones que hay que hacer, y en especial que los países menos adelantados podían o pueden postergar la entrada en vigor de sus obligaciones. Uruguay tenía algunos elementos complicados como la intervención de los Despachantes de Aduana, que se quería eliminar y la Tasa Consular que ha sido cuestionada en varias oportunidades. Esta tasa estaba incluida en la lista de compromisos de Uruguay en la columna del Art. 8 como otras cargas al comercio exterior. En diciembre de 2019 Uruguay eliminó la Tasa Consular que veía siendo aplicada desde tiempo atrás.

### **182. Empresas Comerciales del Estado Artículo XVII**

Este Artículo contiene algunas disciplinas sobre la actuación de empresas comerciales del estado que pueden tener algunos privilegios especiales. Ahora bien, no se trata de compras del estado. En la OMC hay un Acuerdo plurilateral sobre compras de estado que regula las adquisiciones que realizan los gobiernos en distintos niveles pero no se trata de compras para comercializar sino más bien para el funcionamiento de sus actividades. Estas empresas deben ser notificadas y Uruguay notificó a ANCAP en la oportunidad correspondiente al Comité respectivo.

183. Restricciones por Balanza de Pagos Artículo XII. Brasil vehículos. En los años 90 Brasil impuso restricciones a las importaciones de vehículos invocando la situación de sus reservas monetarias. Usualmente una restricción por BOP es horizontal y no se refiere solo a unos pocos productos. El Comité BOP recibió el

reporte y una presentación del FMI. El Comité solicitó el retiro de la medida cuya justificación era muy débil y Brasil terminó retirándola. Se destaca una vez más la prioridad de Brasil para los vehículos.

184. En 2008 Ecuador solicitó autorización en el Comité BOP para aplicar una sobretasa arancelaria, dada la débil posición del en reservas del Banco Central de Ecuador por debajo de la posición apropiada. La caída del valor del petróleo habría puesto en aprietos las reservas posición del país. El Comité aceptó los argumentos de Ecuador y aprobó el pedido por uno o dos años de aplicación de una salvaguardia. Esta se prolongó en total como 3 años y perjudicó un incipiente comercio de carnes vacunas y cordero de alta calidad que venía creciendo desde Uruguay. Era también una oportunidad para cambiarle el apoyo al Ecuador en el Comité BOP por la entrada en vigencia de preferencias en los capítulos Agrícolas y Textil del ACE 59, pero no se insistió en el tema.

### **185. Comercio Electrónico**

El comercio digital es la manifestación del mundo digital en el que vivimos ahora. Creo que no hay regreso. Todos los países miembros de la OMC siguen con atención este tema. Parecería que algunos están en mejores condiciones para aprovechar el aumento de la llamada brecha digital. Las tecnologías de la información ofrecen una oportunidad para una mayor participación en las cadenas de valor mundiales, logística, fabricación, audiovisual, porque no importa que actividad que sea, Internet está ahí.

186. ¿Qué se ha hecho hasta ahora específicamente en la OMC? Y ¿Qué se necesita en términos de más regulación o incluso negociaciones? El ITA (ACUERDO DE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN) reduce las tarifas para bienes de tecnología de la información como computadoras o teléfonos inteligentes. El ITA es un acuerdo plurilateral voluntario. El acceso a las redes públicas en condiciones razonables para los servicios de internet también es indispensable. En la OMC se acordaron disciplinas básicas en el Anexo sobre telecomunicaciones y en el llamado Documento de Referencia.

187. El AGCS proporciona disciplinas especialmente para los miembros que han asumido compromisos. El AGCS no distingue a través de que medio o medios se suministra un servicio. Si se entrega a través de medios electrónicos, las disciplinas del AGCS se aplican claramente. Esto es cierto para el modo 1 transfronterizo, pero también para los modos 2, 3 y 4.; Para el suministro de cualquier servicio digital y los servicios de distribución de bienes (no digitales) comprados en Internet, tenemos algunas disciplinas como el acceso al mercado y el trato nacional y las disciplinas generales contenidas en el AGCS.

188. En 1998 en la OMC se aprobó un programa de trabajo para el comercio electrónico. Establece algunas definiciones e incluye en la agenda de varios órganos de la OMC el tema del comercio electrónico. El comercio electrónico está en forma permanente en las Agendas del Consejo de Comercio de Servicios, el Consejo de Comercio de Mercancías, el Consejo de los ADPIC y el Comité de Comercio y Desarrollo. Más tarde, se creó un Grupo de trabajo sobre comercio electrónico, que funciona y continúa recibiendo documentos preparados por los miembros.

**189. Moratoria Impuestos sobre Transmisión de datos.** También una decisión importante fue la moratoria para no gravar la transmisión de datos, aunque no sea obligatoria pero se ha reconfirmado ya bastantes veces. En la medida que las transacciones sigan creciendo los países seguirán con esta renuncia fiscal. Hay diferentes visiones técnicas al respecto. Algunos expertos opinan que las pérdidas fiscales no son muy grandes en tanto que otros expertos sostienen que la pérdida fiscal puede llegar a miles de millones. Ahora, lo que se ha hecho no parece ser suficiente. Probablemente necesitemos más convergencia en asuntos regulatorios, pero para hacerlo necesitamos identificar esos problemas y acordar probablemente un mandato de negociación. Es probable que la Moratoria tenga poca vida, frente al incremento de las transacciones y a las necesidades financieras de los gobiernos. La renuncia fiscal es cada vez más alta y la tentación será cada vez más alta.

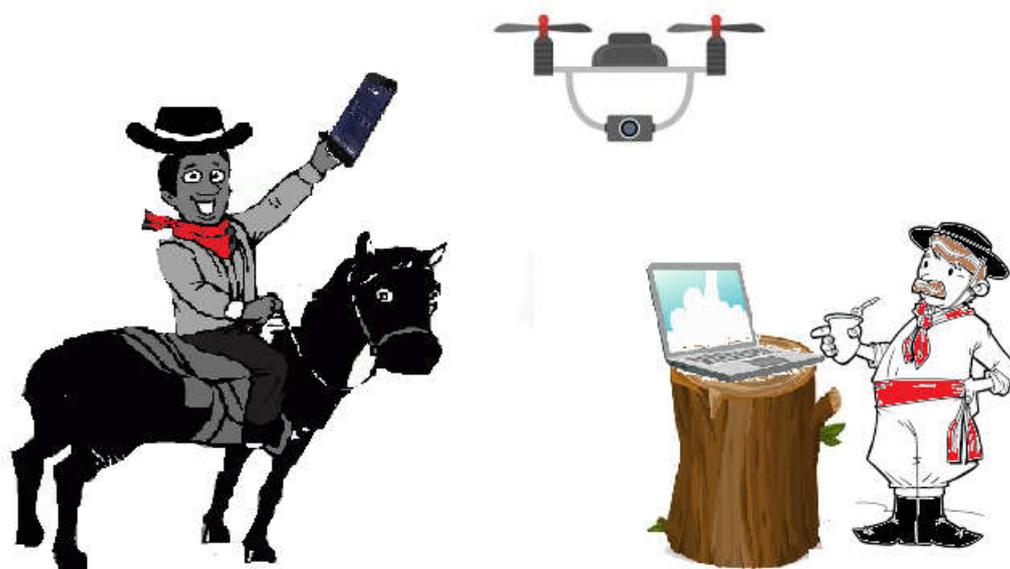
190. Muchos de estos problemas están relacionados con la generación de confianza: reconocimiento de firma electrónica y contratos electrónicos, protección del consumidor, prevención de fraudes, protección de datos y protección de la privacidad, requisitos de localización, sistemas de medios de pago internacionales fiables. Consolidar la moratoria sobre la ausencia de impuestos para la transmisión de datos es un logro considerable. Ahora bien, algunos de estos aspectos no tienen un carácter comercial y por lo tanto la pregunta es si estas cuestiones pueden negociarse en la OMC.

#### **191. Colosos en la INTERNET**

Numerosas empresas de distintos países incluyendo de los emergentes están buscando sus mercados a través de internet. El comercio electrónico global ha venido creciendo por más de una década. MercadoLibre la empresa más importante en América Latina de Argentina, ha visto multiplicarse por dos el precio de sus acciones desde el comienzo del año. Las empresas llamadas BabyAmazons están siguiendo el mismo plan que trazó Amazon en su momento. En el año 2018 en el mercado norteamericano Amazon tuvo ventas por USD 277.000 millones. Las otras plataformas llegaban a USD 30.000 millones en ventas y combinadas las más grandes alcanzaban USD 65.000 millones en valor de mercado. Este valor combinado es reducido frente al coloso que es Amazon con un valor estimado en USD 490.000 millones. El brazo de la nube de Amazon puede llegar a valer la mitad del valor de estas empresas juntas. Los ingresos de Amazon de USD 6.000 millones son 10 veces los de los competidores. Solo Alibaba tiene una dimensión cercana a Amazon estimándose un valor en Bolsa de USD 460.000 millones. Alibaba emplea más 100.000 personas y se expande a Servicios Financieros y computación en la nube aunque opera en una alta proporción en el mercado chino. Las tecnologías de la información han llegado a los productores en Uruguay y la productividad, seguridad y calidad vienen superando todos los estándares.

192. La UNCTAD estima que en 2019 las importaciones globales en línea alcanzaron USD 139.00 millones. La pérdida de ingresos en función de la moratoria es estimada por la UNCTAD en unos 10.000 millones de dólares anuales. Será necesario mejorar la cobertura en bienes y servicios del Comercio Digital para disponer de información con un claro panorama del ingreso perdido por la Moratoria.

193. La capacidad cada vez mayor de las tecnologías puede traer consecuencias inesperadas. Seguramente será mucho más difícil <sup>42</sup> emplear medidas antidumping debido a que la estructura de costos de productos manufacturados será bien distinta. En un esquema mucho más a la medida. Los costos de patentes seguramente resultarán más importantes que los de insumos o el de la energía. Quizá la escala sea mayor y mucho más corto el proceso manufacturero. El aumento en las capacidades de las impresoras 3D y la rapidez con la que esta tecnología se vaya adoptando y adaptando es difícil de imaginar. Ciertamente los luditas estarían desconcertados. La liberación de energía creativa con estas tecnologías será seguramente notable.



### **Cuadro 12**

Las tecnologías de la información llegaron al campo en Uruguay.

### **194. Acceso a la OMC China y Rusia**

Uruguay participó en los procesos de acceso de China y Rusia a la OMC. La negociación de ingreso de China comenzó en 1987. El Grupo de Trabajo sobre China se instaló en julio de 1987 avanzando poco, aunque generando mucha documentación e información. Durante esta etapa, el grupo se reunió no menos de 22 veces. Al entrar en vigor la OMC, China reinició el proceso. China solicitó en diciembre de 1995 la adhesión a la OMC y en abril de 1996 se instaló el nuevo grupo. Este Grupo se reunió 18 veces, culminando su tarea a fines de 2001. El proceso total tomó unos 13 años. El proceso de acceso de Rusia llevó unos 8 años sumando la solicitud inicial al GATT y luego a la OMC. El Grupo de Trabajo se reunió 31 veces.

<sup>42</sup> Ned Ludd era un militar que en el siglo XVIII destruía los telares mecánicos que se instalaban en Inglaterra y destruían empleo en la industria textil. Destrucción que el AMF solo postergó.

### **195. Complejidad del ingreso de China / reformas**

La negociación inicial de ingreso al GATT tuvo el mérito de permitir un mayor conocimiento del funcionamiento económico de China. Quedó claro que China debía implementar reformas sustantivas en casi todas las políticas con impacto comercial y económico. Y esto era necesario para ingresar a un proceso negociador normal, en el que las partes tuvieran una comprensión del régimen normativo aplicable y en vigor, o la inexistencia de éste. En esta línea, las discusiones con los participantes del Grupo, solicitando cambios, revisiones de medidas, todo en general a una dirección de menor discrecionalidad, mayor competencia interna y el ingreso de operadores privados al mercado chino fueron generando y consolidando un impacto importante en la redefinición de la normativa legal-económica de China. Se promovía la adaptación y la potenciación de su economía y eventualmente su explosión en el comercio internacional. ¿Exagero? China hoy es el primer socio comercial de más de 130 países. Para Uruguay China es el principal socio comercial en no menos de 10 años. Brasil también tiene como principal socio comercial a China y muy recientemente para Paraguay es también el principal socio comercial en 2018.

### **196. Reformas / Beneficios**

El extraordinario crecimiento del comercio chino con todo el mundo estuvo apuntalado por el proceso de negociación de ingreso a la OMC. Había considerables problemas a resolver antes de iniciar una verdadera negociación de acceso a mercado con China. China tuvo que resolver uno por uno estos temas desmantelando estructuras y contemplando planteos de los países, incluso sin que se tratara de pagos por concesiones al estilo GATT. Debía haber reformas para ingresar a la principal entidad comercial multilateral, que representaba para China una importante protección contra la arbitrariedad, reglas más claras, acceso a mercados y en general mucha más previsibilidad para su comercio exterior. Sin olvidar dos elementos centrales: Un sistema de solución de disputas ya probado, garantista y fuertemente normativo y técnico. El Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) es uno de los acuerdos más prestigiosos del sistema OMC y venía funcionando muy bien. Durante años el ESD en dos instancias y sin superar 18 meses, producía decisiones de alta calidad técnica. Al poco tiempo de su ingreso a la OMC, China propuso candidatos para el Órgano de Apelación OA y con el tiempo varios expertos chinos sirvieron en el OA.

196. Otro beneficio importante para China es participar en todas las instancias de la organización y hacer escuchar su voz y opinión participando en el proceso de toma de decisiones del sistema. Esto ha sido positivo ya que China se manifiesta sistemáticamente como uno de los miembros más vocales en la defensa del sistema multilateral.

### **197. Reformas y Concesiones / China economía de mercado reconocimiento**

Desde transparencia casi inexistente, a ser el Primer socio comercial de más de 100 países. Este es un fenómeno que no reconoce precedentes, por su rapidez y por la variedad de bienes y servicios involucrados Pacientemente el grupo identificaba problemas y los resolvía gradualmente y solo ese momento pasaba a otro tema.

China tuvo que rever la asignación de divisas para los importadores, o en otras palabras libertad para el pago de transacciones vinculadas al comercio exterior.

Transparencia y la publicación de la normativa y las decisiones de política económica y comercial eran también un tema crítico. Promoviendo la transparencia China acordó la publicación de la normativa en uno de los idiomas de trabajo de NNUU. Se estableció un centro de consultas y también se acordó la designación de instancias judiciales en temas comerciales. Comercio designado y empresas públicas. Algunos productos solo podían ser importados una vez que integraran una lista de productos designados (comercio designado) y algo similar sucedía con las adquisiciones que se hacían a través de empresas estatales. Uruguay vendía lana y debía negociar con una única empresa estatal que adquiriría lana. Se acordó una transición para dismantelar el comercio designado y más transparencia en las adquisiciones de empresas estatales. La falta de uniformidad en los regímenes aduaneros y de comercio exterior en ciertas zonas del país, áreas especiales presentaba otro problema. En los primeros años de discusiones en el Grupo de trabajo quedó bastante claro que para algunos miembros la formación de precios en China seguía teniendo componentes políticos. Lenta pero gradualmente el Grupo de Trabajo logró el dismantelamiento del comercio designado. Un ejercicio similar se hizo con empresas del estado que hacían compras con exclusividad en el exterior. La liberalización del mercado cambiario fue también una negociación y un esfuerzo dentro del Grupo de Trabajo. Los socios dejaron bien claro que esta era una medida básica dentro de las obligaciones que China debía introducir en su régimen de comercio exterior.

Los mecanismos de formación de precios contenían orientaciones del estado y una mayoría de miembros no reconocían a China como economía de mercado. La uniformización del sistema de comercio exterior fue una de las exigencias u obligaciones más importantes del Protocolo de Adhesión. Como se mencionaba más arriba China acordó notificar a la OMC todas las zonas especiales en operación. La resistencia de muchos miembros a hacer negocios con China se notaba claramente y ha sido el país miembro sometido al mayor número de acciones antidumping.<sup>43</sup>

### **Antidumping con China**

198. El conjunto de obligaciones contenidas en el Protocolo llevarían gradualmente a China a una economía de mercado. Sin embargo muchos estiman que China seguía en transición a una economía de mercado y no se reconocería este cambio hasta que fuera realmente contundente. El Artículo 15 del Protocolo abordaba este tema fijando la fecha de 15 años después de la adhesión, o sea en el año 2016, China sería considerada economía de mercado pero una mayoría de miembros no tenían esa opinión lo que generó gran irritación del lado chino. El no reconocimiento permite la aplicación de medidas antidumping con menor rigor. Uruguay reconoció a China el estatus de economía de mercado en el 2009, en tanto que Brasil y Argentina mantenían su negativa, siendo una clara incoherencia del MERCOSUR.

---

<sup>43</sup> Uruguay tenía como objetivo asegurar el acceso a mercado en tops de lana sin escalón arancelario con la lana lavada y lista para cardar o peinar. O sea en tops. Uruguay también quería que China dismantelara el sistema de licencias de importación afectando sobretudo los productos agrícolas, Uruguay vendía a China Lana, tops de lana, cítricos, pescado entero congelado y empezaba con la soya

## **Protocolo de Adhesión WT/432 2001/ tratamiento especial / intereses de Uruguay**

199. El Protocolo de Adhesión de China contiene una salvaguardia especial aplicable solamente a China. Permitía la introducción de cuotas para textiles originarios de China, a pesar del dismantelamiento del sistema de cuotas con el ATV. El de minimis para China en agricultura era 8,5%, por debajo de los países en desarrollo. Las mayores exigencias para China estaban definidas en el Protocolo de Adhesión. Uruguay apoyó a China durante el proceso que culminó en el 2001 con un Protocolo de adhesión y un extenso informe del Grupo de Trabajo. El objetivo de Uruguay en esta negociación era asegurar concesiones para la lana y en especial mejorar el trato arancelario para TOPS de lana. También hubo que asegurar acceso en pescado y soja. China abrió un contingente arancelario en arroz. La carne vacuna y los lácteos no aparecían todavía en la pauta exportadora del Uruguay hacia China. Establecer disciplinas en licencias de importación era otro punto importante porque este era un instrumento que China utilizaba frecuentemente.

### **RUSIA / carne vacuna**

200. Uruguay participó sustantivamente en la etapa final en el año 2012 y solamente en temas bilaterales de acceso a mercado. La principal preocupación de Uruguay era asegurar el acceso de carne vacuna congelada al enorme mercado ruso y también tener acceso al segmento de carnes y cortes de alta calidad que por alguna razón no estaría sujeto a cuota pero sí a un arancel relativamente alto. Puede especularse que Rusia quería asegurar un cierto acceso para un producto inexistente en su oferta interna, al menos en ese momento. Era además importante que otros miembros no lograran preferencias dentro de la propia cuota. La carne congelada estaría sujeta a cuota arancelaria y Costa Rica consiguió una asignación dentro del contingente de carne congelada. Algo realmente inusual ya que no se trata de un exportador de carne vacuna tradicional. Más bien es un eficiente productor de frutas tropicales, especializándose además del banano en el ananá.<sup>44</sup>

201. Se discutió la definición de carne de alta calidad que estaría en vigor durante un período determinado. Rusia propuso una definición por precio de alrededor de 14.000 euros la tonelada y un mecanismo de monitoreo para asegurar que no ingresaba carne por encima de este nivel, al menos durante una transición que Rusia necesitaba para monitorear el comportamiento del mercado. En la primera discusión del último día del grupo de trabajo, Uruguay comprometió su apoyo a Rusia para ingresar a la OMC dentro de los plazos acordados en el entendimiento que el ingreso de carne uruguaya siempre sería contemplado. Con la adhesión de Rusia a la OMC en agosto de 2012, ninguna economía de gran porte quedó fuera de la organización.

202. La Federación Rusa había solicitado el ingreso en el año 1993 y el Grupo de Trabajo se instaló en julio de 1993. Pero el surgimiento de la OMC y la entrada en vigor de los Acuerdos de Marrakech alteró el cronograma y un nuevo grupo con

---

<sup>44</sup> Conocido como Ananá en muchos países es una fruta asociada con los trópicos y ahora, que se domina bien su maduración y su distribución, está presente en prácticamente todo el mundo. En la región también se la conoce como piña y Abacaxi en brasileño.

el mandato ajustado a la nueva arquitectura se instaló recién en julio de 1995. Le llevó 6 años a Rusia completar la negociación.

### **203. Negociación de ingreso en curso sin avances Argelia y El Líbano.**

Argelia y el Líbano tienen grupos de trabajo con vistas a la adhesión a la OMC. El Grupo de Argelia se estableció en 1987 y es interesante destacar que ha sido presidido repetidamente por los Representantes Permanentes de Uruguay. En el caso del Líbano el grupo de trabajo se constituyó en abril de 1999 y apenas se reunió cuatro veces. Ambos procesos están estancados por diferentes razones de política interna al escribir estas líneas octubre 2019.

## **EL ALCA**

204. En una Cumbre de las Américas en 1994 EE.UU. propuso la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio hemisférico. Esta negociación en la que participaban 34 países arrancó con cierta dificultad pero fue avanzando y entre el 2002 y el 2003 comenzó a moverse más rápidamente. El ALCA fue herido de muerte por Brasil en el 2005 y cedió el lugar a Acuerdos bilaterales entre los EE.UU. y los países de la región. Pasado un tiempo los opositores al ALCA se quejaron más adelante que los países de la región iban uno a uno a negociar lo les dejaba en gran desventaja. Así EE.UU. negoció TLCs con Perú, Colombia, Chile y el CAFTA, quedando afuera los países del MERCOSUR y Venezuela.

### **Trato Especial y Diferenciado. SGP**

205. Desde los Acuerdos del Marco Jurídico negociados en la Ronda Tokio en 1979 el principio del Trato Especial y Diferenciado se fue consolidando como uno de los principios más centrales del GATT y luego de la OMC. La cláusula de habilitación de 1979 fue una de las flexibilidades más importantes dentro del Trato Especial y Diferenciado. Esta disposición permitía a los países en desarrollo a recibir trato preferencial como el SGP, Sistema General de Preferencias, de países desarrollados sin reciprocidad. En los 80 y 90 el sistema SGP se extendió rápidamente y la mayoría de los países desarrollados pusieron en funcionamiento estos esquemas. Uruguay se benefició y también Argentina y Brasil. Estar dentro de la categoría país en desarrollo bastaba para recibir las preferencias del SGP. Además en el sistema OMC bastaba con la auto designación para entrar en la categoría de país en desarrollo y ganar acceso SGP.

206. Los países en desarrollo también obtenían plazos más extensos en la implementación de compromisos o incluso recortes más reducidos en las obligaciones que requerían reducción de porcentajes como en las obligaciones del Acuerdo sobre Agricultura. El de minimis para los desarrollados era de 5% en tanto que los países en desarrollo tenían 10%. Si bien el beneficio no era determinante en cuanto a asumir una obligación, tampoco era trivial.

207. La cláusula de habilitación también permitía a los países en desarrollo a otorgarse preferencias comerciales entre sí, sin extenderlas a otros miembros. Todo el sistema ALADI está sostenido por la cláusula de habilitación que autoriza la no reciprocidad. La situación de ALADI generó varios problemas en años 2016 y 2017 recientes dado que este organismo ha actuado como si tuviera un cheque en blanco y en realidad debe cumplir cabalmente con las disposiciones sobre

transparencia e incluso disposiciones sustantivas que los acuerdos deben cumplir.

208. Con el tiempo y la aparición de los países menos adelantados que se convirtieron en una categoría propia la extensión de beneficios a todos los países en desarrollo sin reciprocidad empezó a cuestionarse en un marco de fragmentación del sistema cada vez más complicado. Era absurdo que Corea o Singapur fueran países en desarrollo y tuvieran beneficios. En el caso de Uruguay las mejoras sustantivas en el ingreso per cápita llevaron a que en 2012-2013 Uruguay dejara de calificar para el SGP en la UE con un impacto bastante negativo en productos como cueros y pescado congelado.

209. Aparentemente bajo intensa presión de EE.UU. este 2019 y en camino para ingresar a la OCDE, Brasil abandonó el Trato Especial y Diferenciado. Al tiempo de escribir estas líneas (noviembre 2019) se preparaba una batalla en la OMC para preservar el S&D Special and Differential Treatment cuestionado por EE.UU. para algunos países miembros.

### **Futuro de la OMC**

210. El futuro inmediato de la OMC y un horizonte de más largo plazo. La negativa a reponer los puestos de los integrantes del Órgano de Apelación de los últimos tiempos solo puede calificarse como un boicot a la organización y al sistema es un gran error diplomático y de relaciones internacionales. Por ahora no hay otra alternativa que mitigar el daño y estar preparados para relanzar a la OMC.

211. Modificaciones institucionales sistema de votación de la OMC.

El gran número de miembros de la OMC es una gran riqueza para el sistema, colocándola como una organización universal. Casi ninguna economía importante está afuera del sistema. Solo el Líbano y Argelia no son parte. El alto número de miembros puede tener un impacto en la gobernanza del sistema. Hay una clara fragmentación que se manifiesta en la formación de coaliciones y Grupos de interés que dificultan llegar al necesario consenso. En algunos casos de forma legítima y en otros casos por razones hasta tácticas. Varios miembros han propuesto revisar los mecanismos de la arquitectura del sistema. Modificar el sistema de toma de decisiones pasando del consenso a un sistema de votos es un tremendo paso y además eliminar el consenso requiere consenso. Si se lograra posiblemente tendríamos una OMC a dos velocidades, pero sería preferible a no tener velocidad alguna.

Expansión a nuevos temas. Se vienen manejando propuestas para la introducción de disciplinas en áreas como subsidios a la pesca, subsidios a combustibles fósiles, y abordar la temática de las pequeñas y medianas empresas.

Habría que elaborar selectivamente en el comercio electrónico porque contiene una serie de actividades que no son comerciales, más bien técnicas o estratégicas (obligaciones sobre la ubicación física de servidores para su protección material), jurisdicción aplicable en caso de incumplimiento de contratos, respaldo a sistemas internacionales de pago y que autoridad supervisa o respalda estos sistemas. En la medida que aumentan las transacciones por la red va en aumento la pérdida fiscal de los estados y posiblemente la tentación de los gobiernos de

echarle mano y hacer tributar un volumen muy alto de transacciones sea irresistible y la moratoria verse comprometida.

212. Una de las tesis centrales contenidas en este texto se refiere a la política de expansión de la EC que pasó de 6 miembros fundacionales a 28 miembros en 2013. La expansión comprendió Europa Central, el norte de Europa, la Península Ibérica y estados islas en el Mediterráneo. Medio oriente ha sido básicamente una parte del mundo que, para muchos ha generado problemas para la EC a pesar de cooperación económica y haber aceptado millones de inmigrantes. La EC no puede y/o no sabe resolverlo.

Al mismo tiempo varios países ex satélites de la EC, como los 3 bálticos, Polonia, R.Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria y Croacia ingresan a la EC. En la Ruta hacia Europa la EC se a Rusia-Ucrania. Una lectura geopolítica apresurada y la subestimación de la reacción de la Federación de Rusia sobre el “avance” de la EC en su “territorio” congelaron esta situación.

La CE se olvidó de sus migrantes en las Américas, en especial en Sudamérica y en el Mercosur. Además de no estar incluidos en el proyecto de expansión europeo, la PAC, que empieza a funcionar a principios de 1972 cierra el enorme mercado comunitario agropecuario, desplaza productos de terceros mercados y deprime los precios internacionales. El daño causado al comercio exterior de los países del MERCOSUR es incalculable.

Con la falta de dirección de la UE y la salida Brexit del Reino Unido, la UE necesitaba un resultado de alto impacto, incluso mediático.

Durante numerosos años en distintas ocasiones Uruguay y Argentina y otros productores de carne negociaron acceso al mercado europeo y lograron algunas mejoras pero la UE y sus negociadores lograron mantener un muy limitado acceso al mercado de la UE sin superar el %1 total de la producción europea.

*Declaración conjunta sobre servicios públicos o servicios considerados no comerciales de EE.UU. y la UE para despejar las negociaciones en el TISA.*

*Versión en español*

*Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión de*

*Declaración conjunta sobre servicios públicos*

*Bruselas, 20 de marzo de 2015*

*El Embajador Froman y la Comisionado Malmström discutieron el importante papel que juegan los servicios públicos en los Estados Unidos y la Unión Europea.*

*Confirmaron que los acuerdos comerciales de EE. UU. y la UE no impiden que los gobiernos, en ningún nivel, proporcionen o apoyen servicios en áreas como agua, educación, salud y servicios sociales.*

*Además, ningún acuerdo comercial de la UE o EE. UU. exige que los gobiernos privatizen ningún servicio ni impide que los gobiernos amplíen la gama de servicios que prestan al público. Además, estos acuerdos no impiden que los gobiernos brinden servicios públicos previamente suministrados por proveedores de servicios privados; contratar un servicio público a proveedores*

*privados no significa que se convierta irreversiblemente en parte del sector comercial.*

*El Embajador Froman y la Comisionado Malmström también destacaron el importante papel complementario del sector privado en estas áreas. Las actividades del sector privado pueden mejorar la disponibilidad y diversidad de servicios, en beneficio de las personas en los Estados Unidos y la Unión Europea. La definición del equilibrio apropiado entre los servicios públicos y privados depende de la discreción de cada gobierno.*

*Finalmente, el Embajador Froman y la Comisionado Malmström también confirmaron que los acuerdos comerciales de la UE y los EE. UU. no impiden la capacidad de los gobiernos de adoptar o mantener regulaciones para garantizar la alta calidad de los servicios y proteger objetivos importantes de interés público, como la protección de la salud, la seguridad, o el medio ambiente.*

*Estados Unidos y la Unión Europea están siguiendo este mismo enfoque en TTIP y TISA*

Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales

ANEXO

***Intervención de Uruguay en Seminario /taller en OMC sobre agricultura y seguridad alimentaria. NAIROBI December 2015***

COMMENTS FOOD SECURITY

1. URUGUAY IS 3,3 MILLION PEOPLE BUT WE CAN PRODUCE FOOD FOR AT LEAST 30 MILLION. WE ARE A SUBSTANTIAL EXPORTER OF BEEF (EXPORTER NUMBER 6), OILSEED (EXPORTER NUMBER 6), CEREALS RICE (7 EXPORTER) AND DIARY PRODUCTS HIGH QUALITY AND FOOD SAFETY.

THESE FACTS ARE OUR PERSPECTIVE ON FOOD SECURITY NOW AND ALSO ON THE PAST

BUT THIS IS ALSO OUR PERSPECTIVE ON DEVELOPMENT AND THE FUTURE AND PROBABLY OUR MERCOSUR PARTNERS SHARE THIS VIEW.

2. FOOD SECURITY IS NOT A CLEAR CUT CONCEPT. IT MEANS A DIFFERENT THING ACCORDING TO THE COUNTRIES AND THE SITUATIONS. IT IS NOT THE SAME CONCEPT OR ISSUE FOR AN ISLAND IN THE CARIBBEAN THAN A BIG ASIAN COUNTRY. IN ONE CASE, IT WOULD MEAN QUICK ACCESS TO THE INTERNATIONAL MARKETS AND IN ANOTHER CASE IT WOULD MEAN A CONSISTENT AGRICULTURAL POLICY COMBINED WITH TRADE POLICY.

THE FACT THAT HIGH PRIZES AFFECT FOOD SECURITY AND LOW PRIZES ALSO AFFECT FOOD SECURITY IS AN INDICATION OF HOW DIFFICULT IS TO DEVELOP A SPECIFIC REMEDY OR TOOL TO DEAL WITH THIS ISSUE AT THE MULTILATERAL LEVEL. I SAY THIS BECAUSE I HAVE HEARD COUNTRIES COMPLAIN ABOUT THE EFFECT OF HIGH IMPORT PRIZES ON THEIR FOOD SECURITY AND I HAVE HEARD COUNTRIES COMPLAIN OF THE EFFECTS ON THEIR AGRICULTURE AND THEIR FOOD SECURITY OF LOW PRICES. IN EFFECT HAVE HEARD THE SAME COUNTRY COMPLAINING ABOUT HIGH PRICES AND LOW PRICES IN DIFFERENT CIRCUMSTANCES BUT IN THE SAME TABLE.

IS IT A CONTRADICTION? MAY BE OR MAY BE NOT. BUT AGAIN SHOWS HOW DIFFICULT IT IS TO DEAL WITH THIS ISSUE ON A CONCRET BASIS.

3. PRICE VOLATILITY MIGHT BE A REAL PROBLEM BUT AN OPEN INTERNATIONAL MARKET COULD HELP DEAL WITH THE ISSUE

4. IN 1994 WHEN I WAS SECRETARY I READ AN ARTICLE BY LESTER BROWN TITLED WHO WILL FEED CHINA? HE MENTIONED THE TRANSFORMATION OF CHINA FROM AN AGRICULTURE BASED SOCIETY TO AN INDUSTRIAL COUNTRY AND MANY FACTORS SUCH AS WATER SUPPLY, CROPLAND AVAILABILITY, POPULATION INCREASE, TECHNOLOGICAL CHANGE AND HOW THESE FACTORS COMBINED WOULD HARM CHINA'S AGRICULTURAL PRODUCTION AND ALSO THAT THE WORLD COULD NOT COPE WITH THIS CHALLENGE. WELL, 20 YEARS LATER THE WORLD COULD COPE AND ALSO CHINA'S AGRICULTURAL POLICY COULD COPE AND FOOD SECURITY IN CHINA

DOES NOT LOOK AS A PROBLEM, LEAVING MALTHUS ASIDE FOR THE MOMENT.

5. CAN TRADE RULES DEAL I DO NOT THINK ONE CAN DEVICE TRADE RULES TO DEAL WITH PRICE VOLATILITY FOR INSTANCE. TRADE RULES CAN DEAL WITH MORE TRANSPARENCY AND CERTITUDE, LEVELING THE PLAYING FIELD, ELIMINATING SUBSIDIES AND PROVIDING MARKET ACCESS. AND THESE ARE THE ISSUES THAT ARE BEING DISCUSSED IN WTO WITHOUT RESULTS.

MEMBERS DO NOT SHARE THE SAME VISION. FOR SOME DISMANTLING THE SUBSIDIES IS A PRIORITY, FOR OTHERS THE PROTECTION OF THEIR PRODUCTION AND THE FARMERS IS THE PRIORITY.

THERE ARE ALSO OTHER REASONS. SOME MEMBERS DO NOT WANT OR CANNOT MOVE VERY FAR AWAY FROM ITS CURRENT LEGAL FRAMEWORK IN SUPPORT OF AGRICULTURE AND DONT FEEL THEY ARE GETTING MUCH OR ANYTHING AT ALL NOW.

SOME MEMBERS BELIEVE THEY HAVE ALREADY TAKEN EXTENSIVE COMMITMENTS AND THEY THINK CANNOT MOVE FURTHER IN AGRICULTURE.

SOME HAVE BEEN VERY SKILLED AND HAVE REDESIGNED MEASURES WITH SUBSTANTIAL FINANCIAL RESOURCES TO FIT THE GREEN BOX PARAMETERS. THUS CHANGING COLOURS. ONE WONDERS ABOUT THE TRUE COLOURS LIKE THE SONG

SOME PROPOSED TOOLS IN AG. THIS HAVE COMPLICATED THE DISCUSSIONS EVEN THOUGH I RECOGNICE THE LEGITIMACY OF THE WORRIES. BUT THEY REPRESENT A STEP BACK IN THE REFORM PROCESS

SSM HAS A HUGE POTENTIAL TO DISRUPT CURRENT AND FUTURE TRADE FLOWS AFFECTING THE AGRICULTURAL MARKET AND INVESTMENT IN AGRICULTURE. IT IS A MULTIPOURPOSE TOOL DEALING WITH PRICE VOLATILITY, AS A TRADE REMEDY, AGAINST SUBSIDIZED IMPORTS, EVEN CLIMATE CHANGE IF YOO LOOK AT THE PRESENTATION.

WE BELIEVE THAT SSM COULD GENERATE FOOD INSECURITY, THE OPPOSITE EFFECT.

AND FRANKLY THIS PROPOSAL HAS BEEN A MOVING TARGET. THERE ARE AT LEAST 4 DIFFERENT VERSIONS. WE DO NOT KNOW WHY. ONE HAS TO RECALL THAT SSM WAS CONNECTED WITH MARKET ACCESS IN THE DISCUSSIONS.

PUBLIC STOCKS ARE A DOMESTIC TOOL THAT CAN BE USED TO REGULATE DOMESTIC PRICE AND ARE CONTEMPLATED IN THE AGREEMENT ON AGRICULTURE. IT CAN BE USED FOR A FEW COMMODITIES. IT IS A LEGITIMATE DEVICE. THE ELEMENT OF PRICE SUPPORT IN PUBLIC STOCK PROGRAMS IS HOWEVER, A PROBLEM. IT TENDS TO ISOLATE THE MARKET AMD GENERATE SURPLUSES THAT CAN BE EXPORTED. WE KNOW BECAUSE WE HAVE SUFERED TJE

EFFECT OF THESE POLICIES DURING MORE THAN 30 YEARS. WE KNOW FROM DIRECT EXPERIENCE. NOW TO MY KNOWLEDGE ONLY ONE COUNTRY IS USING THIS SCHEME WITH PRICE SUPPORT. FOOD SECURITY IS INVOKED BUT THE COUNTRY IS A BIG EXPORTER.

ANOTHER REASON IS AND A FRAGMENTATION IN THE SYSTEM THAT IS BECOMING MORE AND MORE NOTORIOUS THAT COULD LEAD TO PARALYSIS IN THE NEGOTIATING ARM OF WTO. THE PROLIFERATION OF CATEGORIES (6 CATEGORIES LAST COUNT) OF MEMBERS INSTEAD OF BEING AN ASSET FOR THE SYSTEM IS BECOMING A BURDEN

#### 6. ALTERNATIVES.

NAIROBI WINDOW THERE IS THE POSSIBILITY TO REACH A RESULT ON EXPORT COMPETITION. IF THIS IS THE CASE IT WOULD BOOST THE MORE DIFFICULT DISCUSSION ON THE OTHER 2 PILLARS. WE ARE NOT FAR TECHNICALLY. WE HAVE A MANDATE IN ARTICLE 20 OF THE AGREEMENT ON AGRICULTURE.

FAILURE IN NAIROBI: WE WILL NEED TO LOOK AT OTHER ALTERNATIVES. AFTER A FAILURE IN NAIROBI CAN WE RETAKE DISCUSSIONS IN AGRICULTURE COMBINED WITH FOOD SECURITY OR IN THE LIGHT OF FOOD SECURITY? LOOKS EXTREMELY DOUBTFULL OR AT LEAST WE WILL NEED TO WAIT A CONSIDERABLE TIME

COULD DISCIPLINES ON DOMESTIC SUPPORT BE INTEGRATED WITHIN FTAS OR PLURILATERALS? LOOKS DIFFICULT. BUT SOME FTAS CONTAIN DISCIPLINES ON EXPORT SUBSIDIES. CAN THIS BECOME A TREND? SO IN THE FTAS AND IN SOME PLURILATERALS THERE WILL BE ENHANCED DISCIPLINES IN AGRICULTURE. I THINK THIS IS THE CASE FOR TPP

WHAT ABOUT TAGA?

COULD A PLURILATERAL AGREEMENT ON AGRICULTURE BE POSSIBLE IN THE NEAR FUTURE? IF YES A CRITICAL MASS IS NEEDED. WE WOULD NEED CHINA, USA AND THE EU ON BOARD.

A TRADE ON AGRICULTURE AGREEMENT TAGA? WE PROBABLY NEED TO START WITH ONLY SOME COMMODITIES LIKE CEREALS IN ORDER TO FACILITATE ANY INITIAL DISCUSSIONS. IT SHOULD BE SIMILAR TO THE ITA IN ITS MARKET ACCESS COMPONENT (MFN) AND IT SHOULD DEAL WITH EXPORT COMPETITION. AS FOR DOMESTIC SUPPORT THERE SHOULD BE SOME DISCIPLINES BUT I DO NOT HAVE A CLUE NOW ON HOW THEY CAN LOOK LIKE. MAY BE WE CAN APPLY THE RULES OF THE AGREEMENT ON SUBSIDIES.

IS THIS A DREAM OR A REAL NEED THE MOMENT THE BIG PLAYERS REALISE WE WILL SEE. FOR US IT'S A REAL NEED

## **Anexo H**

### **Humor en la diplomacia**

El humor tenía un cierto espacio en la OMC y era practicado en general por los Presidentes de los distintos órganos y algunos Embajadores. Muy útil para distender una situación, quienes lo practicamos también corríamos el riesgo de que el público no reaccionara, lo cual significaba que no habían entendido nada, o no les hacía gracia y la falla era responsabilidad de quien hacía las bromas.

**H.1** El GATT y la mula. Consejo del GATT 1993. La Ronda Uruguay estaba paralizada, en buena medida por la CE que había introducido un sistema de pagos a las aceiteras europeas si se utilizaban granos europeos. La CE había calculado que no sería percibido en el paquete final de la Ronda Uruguay. En una reunión de Cairns, en la que se invitó a EE.UU., la delegación americana informó que había elaborado una lista de retaliación con aranceles más altos para un grupo de productos de interés de la CE. Se preguntaban cuál sería la posición de los países de Cairns. Australia encontró el camino peligroso y sugirió mucha cautela. Uruguay y Argentina habían perdido la paciencia después de meses de la Ronda Uruguay paralizada y en pocas palabras se manifestaron a favor de que EE.UU. anunciara la retaliación. “Show the Ammunition” fue una de las expresiones. Australia temía una escalada. El Consejo del GATT fue convocado para dos días después en la tarde. La sala del Consejo del GATT estaba absolutamente colmada, no había sillas para todos y había ambiente tenso y pesado. A la llegada ligeramente atrasado del Embajador de EE.UU., Rufus Yerxa se hizo total silencio. La llegada tarde parecía estratégica, puesto que la oficina del USTR estaba en frente del GATT. En un ambiente tenso el Embajador pide la palabra y empieza a relatar una breve historia. “Había un pastor que tenía una mula y se la regaló a un agricultor para trabajar en el campo, era una mula muy buena y trabajadora pero había que tratarla con mucho amor y cariño. Al día siguiente el agricultor sale con la mula al campo, pero no logra que se moviera ni un cm, ni hablándole con amor y cariño. Así estaba cuando el pastor pasa cerca y el agricultor explica que no lograba que la mula se moviera. El pastor toma un palo de madera y le asesta tremendo golpe en la cabeza a la mula, que empieza a moverse. El agricultor asombrado le pregunta, ¿no había que tratarla con amor? El pastor respondió, en inglés: **Yes, but first you must call her attention.** La sala literalmente explotó en risas.

**H.2** *Pintura Impresionista.* En un Consejo General el Director General presenta un informe sobre las negociaciones hacia la Ministerial de Nairobi, explicando que las cosas estaban tan mal que apenas iba a dar algunas pinceladas como un pintor impresionista. “En la intervención sobre la presentación del DG expresé que dada la situación sería más representativa la pintura del pintor noruego Edvar Munch “El Grito o The Scream”. Los integrantes de la Misión de Noruega encontraron gracioso el comentario y festejaron y a la finalización se acercaron para agradecer el humor.

**H.3** Candidatura de Uruguay a sede Conferencia ministerial de la OMC diciembre 2017. Tres días antes de una reunión del Consejo General Argentina oficializó su candidatura como sede de la Ministerial en Buenos Aires en diciembre del 2017. Hasta que empezó el Consejo en la tarde no había recibido instrucciones. Ya Argentina había oficializado cuando en medio de la reunión

recibí una llamada del Ministro con la instrucción de presentar la candidatura de Uruguay. Todo el Consejo sospechó que Uruguay formalizaría cuando levanté la pancarta: “Agregando un poco de suspenso a esta decisión, quisiera formalizar la candidatura de Uruguay”, lo que fue festejado por los integrantes del Consejo y también por lado del Director General.

**H.4** En marzo del 2016 la Presidencia del Consejo del Comercio de Servicios pasó de Islandia a Uruguay. El Embajador de Islandia fanático del futbol y encantado con la performance del equipo en el mundial me entregó la presidencia con la camiseta nacional de Islandia, lo que fue muy festejado en la reunión.

**H.5** Presidencias órganos subsidiarios servicios. En una de las primeras reuniones presidiendo el Consejo General del Comercio de Servicios hubo que designar los presidentes de los Comités subsidiarios del Consejo, y como el año anterior algunos no habían estado muy activos, Brasil había propuesto desactivar uno o dos, pero esto no prosperó aunque la idea seguía en el aire. Cuando tocó informar los delegados que ocuparían las presidencias expresé a la delegada de Japón que no se preocupara, que su silla no estaba en peligro, lo que causó el festejo de la sala.

**H.6** En un taller sobre comercio electrónico y servicios estaba la discusión entre reglamentar o no reglamentar.<sup>4546</sup> Un exitoso escritor de novelas e historias encuentra que otro escritor se le adelanta, “el anticipador”, en una historia que venía preparando. El escritor al principio encuentra esta coincidencia además de extraña, hasta jocosa. Pero cuando se repite numerosas veces empieza a preocuparse seriamente porque el “anticipador” se convirtió en una amenaza para su trabajo y subsistencia. Entonces tomó la decisión terrible de matar al anticipador. En ese mismo momento salió a la calle y a la vuelta de la esquina, el anticipador aparece clavándole un puñal por la espalda”. Nadie se rió y casi no hubo reacción. El anticipador es como el cambio tecnológico, siempre adelantado a las regulaciones y si la brecha es muy grande la regulación cae en desuso, equivalente a matar al “anticipador”. Si la regulación anticipa o al menos acompaña adecuadamente puede ser positiva.

**H.7** En el TISA Discusión sobre reglamentación interna y autonomía de las agencias reguladoras. En esta discusión Uruguay señaló que la única autoridad que conocía con tal grado de autonomía posiblemente fuera el Papa que en el Vaticano, que solo respondía a Dios. El delegado americano levantó sus brazos y miró para el techo sin comentarios.

**H.8** En un taller sobre agricultura organizado por la Misión de EE.UU. hicieron presentaciones representantes de asociaciones de diversos sectores. Uno de ellos comentó que estando de salida del hotel donde se alojaba para el aeropuerto de retorno a EE.UU. lo llamó la USTR Carla Hills entablando una conversación. La Sra Hills no cortaba y este Sr. le decía que perdería el avión y ella seguía hablando. En ese momento comenté que probablemente ella quería justamente que perdiera el avión. Este comentario generó bastantes risas.

**H.9** En el año 1988 funcionarios de la Secretaría de la UNCTAD viajan a determinar si había infraestructura suficiente para el plenario de más de 3.000 personas. Hay un intercambio con el funcionario de la Intendencia de Maldonado a quien le preguntan si la Intendencia podría disponer o construir

---

<sup>45</sup> El Anticipador es un cuento corto de Arthur C. Clark

una sala de conferencias de ese porte, y responde “y cuando el chanco chifle”. Uno de los funcionarios de UNCTAD era inglés y hablaba perfecto español y tradujo literalmente “when the pig whistles”? sin que nadie aclarara debido a las risas. Más adelante descubrí la expresión equivalente en inglés: “when cows fly” aunque nunca escuche que alguien la utilizara.

## **Glosario**

ADPIC Acuerdo sobre Aspectos de Propiedad Intelectual vinculados al Comercio.  
ALADI Asociación Latinoamericana de Integración  
AELE EFTA Asociación Europea de Libre Comercio  
ATC Agreement on Textiles and Clothing ATV  
GATT General Agreement on Tariffs and Trade Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio  
CE Comunidad Económica Europea  
CAP Common Agricultural Policy PAC Política Agrícola Común  
INrs Initial Negotiating Rights Derechos de Negociador Original  
WTO World Trade Organization OMC Organización Mundial del Comercio  
Paps Processed agricultural products  
STA short term arrangement  
LTA Long Term Arrangement  
MFA MultiFiber Arrangement  
MFN Most Favoured Nation NMF Nación Más Favorecida  
SPS Medidas Sanitarias y Fitosanitarias Sanitary and PhitoSanitaryMeasures  
UE Unión Europea  
PMA Least developed countries  
TBT Technical Barriers to Trade OCT Obstáculos Técnicos al Comercio  
TEC Tarifa Externa Común AEC Arancel Externo Común

## **Cronología**

1947 Entrada en vigor GATT  
1953 Ingreso Uruguay al GATT  
1957 Tratado de Roma EEC  
1970-72 ENTRAN EN VIGOR EN LA CE AEC PAC  
1980 ALADI  
1986 LANZAMIENTO RONDA URUGUAY P. DEL ESTE  
1991 TRATADO DE ASUNCIÓN MERCOSUR  
1994 ACUERDOS MARRAKESH OMC  
1998 LANZAMIENTO NEGOCIACIONES UE MERCOSUR  
2019 ACUERDO UE – Mercosur

## FUENTES CONSULTADAS

Instrumentos Básicos y Documentos Diversos, GATT Volumen IV 1969; Vigésimo Sexto Suplemento 1978- 1979.; Los Resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Los Textos Jurídicos; The WTO Dispute Settlement Procedures, a collection of the legal Texts WTO; OMC sitio WEB

Ramón Tamames El Mercado Común Europeo, Una perspectiva española y Latinoamericana Alianza Universidad 1982.

Handbook of European Union Nicholas Moussi; From Rome to Maastricht. The essential Guide to the European Union, Alexander Noble; L'ordre Juridique Communautaire Jean-Victor Louis; Traité de Maastricht, mode d'emploi

Reshaping the World Trading System A history of the Uruguay Round John Croome; Most-Favoured-Nation Treatment UNCTAD series UN December 1998.

Regionalism and the World Trading System, WTO April 1995; Regional Integration and the Global Trading System; Kim Anderson & Richard Blackhurst. The Essentials of Economic Integration Lessons of EFTA Experience Victoria Curzn 1974.

WTO The WTO Agreement Series Agriculture; .Direct Income Support OECD Paris 1990; Tackling Agriculture in the Post-Bali Context ICTDS; Brésil et Argentine La compétitivité agricole e agro-alimentaire en question 1986, cereales, aceites- proteaginosos; TLCAN 10 años después Experiencia de México y lecciones para América Latina René Villareal 2004; Amenazas y oportunidades de los Tratados de libre Comercio y el ALCA Juan Carlos Salazar Arbelaez, Colombia, Convenio Andrés Bello 2004; Free Trade Agreements US Strategies and Priorities, edited Jeffrey J. Schot Institute for International Economics April 2004.

Trade in Services and Developing Countries OCDE Paris 1989; Services, Development and Trade: The Regulatory and Institutional Dimension of Infraestructure Services UNCTAD 2012. Temas controversiales en negociaciones norte-sur CEPAL agosto 2010.

ALCA y TLC con Estados Unidos: la agenda de negociación, sus costos y beneficios frente a los intereses nacionales Universidad Extremado de Colombia José Manuel Álvarez Zarate 2004.

Real Instituto Elcano "El Acuerdo UE-Mercosur: ¿quién gana, quién pierde y que significa el Acuerdo? Julio 2019. Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil: Impactos das Zonas de Livre Comercio 2002 Ministério de Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior. MERCOSUR-EUROPEAN UNION European Union Agricultural Policy towards 2000.Australian Perspective. Recommendations for a Free Trade Agreement October 2003.

The Drafting History of the Agreement on Textiles and Clothing Marcelo Raffaelli Tripti Jenkin ITCB; Prospects for Exporting Textile and Clothing to the USA over the next decade. Laura Baughman March 1997 ITCB.

El Proceso Legislativo del MERCOSUR Deisy Ventura – Alejandro D. Perotti 2004.

Reflexiones para un MERCOSUR viable 2006. Fundación Konrad Adenauer / Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales.

Laudos Arbitrales de los Tribunales Ad Hoc del MERCOSUR Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay Asunción 2003. Grupo de Reflexao Prospectiva sobre el MERCOSUR.

Services Development and Trade. The Regulatory and Institutional Dimention of Infrastructure Services UNCTAD 2012

Tratado de Defesa Comercial, Antidumping; Compensatorias e Salvaguardas 2003 Observador Legal Editoraltda, Brasil.

Para entender la Economía del Uruguay FCU Cinve octubre 2007.

INAC Instituto Nacional de Carnes Uruguay Anuario Estadístico 2018. Informes de Uruguay XXI. Aranceles pagados por las exportaciones de Uruguay.

Conversaciones con el Embajador Juan José Arteaga Profesor de historia en Uruguay.

WTO Moratorium on Electronic Transmissions and Loss of Tariff Revenues Rashmi Bamga WTO Workshop November 2019.

## Tabla de contenido

<b>CONTENIDO</b> .....	3
UNIÓN EUROPEA-URUGUAY-GATT Y LA OMC.....	3
Contexto político, comercial y económico .....	5
Primeras concesiones en carne / funcionamiento de la PAC / Formación del sistema de cuotas.....	7
Vehículos y autopartes .....	9
Preferencias imperiales.....	12
Situación de Uruguay/ Ingreso al GATT / restricciones comerciales y económicas de la historia del país / Reformas .....	14
La PAC Malos Presagios y Peores Consecuencias .....	17
Después de la salvaguardia - Las cuotas/panorama repetido en Agricultura ..	18
Mecanismos Art. XXVIII y Artículo XXIV/ La negociación de cuotas en carne vacuna / cuotas de acceso / Remanentes .....	19
Las cuotas de carne vacuna / insistencia de Uruguay uso de remanentes de otros miembros.....	19
Cierre de la Ronda Uruguay .....	21
Temas sanitarios Directiva terceros países / el acuerdo SPS .....	21
Acuerdo SPS .....	21
Ofertas a horas del cierre de la Ronda .....	23
Uruguay y las ampliaciones de la UE.....	24
Negociación compensación accesión Croacia a la UE. ....	25
Acuerdo UE MERCOSUR/ Acuerdo EFTA MERCOSUR.....	27
Cobertura preferencial UE/MERCOSUR .....	30
La cuota 481.....	30
Contingentes arancelarios en productos agropecuarios / TRQs subutilización /protección acceso corriente y acceso mínimo / Ronda Uruguay.....	35
Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC / Un acuerdo desequilibrado/ el futuro de las negociaciones .....	35
Controversias en Agricultura /Disputa EE.UU. – China apoyos a la Agricultura Diciembre de 2016. (Ver DS511) .....	41
Disputa azúcar contra India / 2019 ver DS579 / DS580 / DS581.....	42
Consultas iniciadas por Uruguay con la UE / Arroz / Ver DS25 29 de enero 1996 .....	42
Banda de precios / Arroz Perú .....	42
Informe de la OCDE Políticas Agrícolas Monitoreo y Evaluación Junio 2019 ..	43
Capítulo Textiles y Vestimentas / El AMF y el ATV/ El proteccionismo textiles y vestimentas.....	43
El desmantelamiento del sistema de cuotas / ATV 10 años.....	46
El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios / GATS / crecimiento del comercio de servicios .....	46
Servicios de Infraestructura / ISS /Servicios públicos.....	48
Registro de las listas de compromisos .....	50
Modos de suministro / modos de suministro consolidaciones.....	50
Servicios bancarios universales .....	51
Servicios públicos / concesiones servicios públicos / servicios prestados en atribuciones gubernamentales.....	51
GATS AGCS Tareas Pendientes .....	52
Salvaguardias /Controversias en Servicios.....	53
156. TISA / Cláusula Trinquete.....	54

Defensa Comercial / Acuerdos sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias/ Anti dumping / Salvaguardias.....	57
Arroz con EE.UU.....	57
Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio OTC /TBT.....	60
TBT OTC Experiencias de Uruguay Bicicletas /tabaco .....	61
Empaquetado plano / Controversia sobre tabaco.....	61
Comercio Electrónico.....	64
Moratoria / Transmisión de datos.....	65
Colosos en la INTERNET.....	66
Accesión a la OMC China y Rusia .....	67
Complejidad del ingreso de China / reformas .....	67
Reformas / Beneficios.....	68
Reformas y Concesiones / China economía de mercado / reconocimiento ..	68
Antidumping en China.....	69
Protocolo de Adhesión WT//432 2001/ tratamiento especial / intereses Uruguay.....	69
RUSIA / carne vacuna .....	70
Otros países negociación de ingreso.....	70
EL ALCA.....	70
Trato Especial y Diferenciado. SGP.....	71
<b>ANEXOS</b>	
<i>Intervención de Uruguay en Seminario /taller en OMC sobre agricultura y seguridad alimentaria. Nairobi, DEc 2015.....</i>	<i>75</i>
<i>Humor en la diplomacia.....</i>	<i>78</i>
Glosario .....	80
Cronología .....	80
Fuentes Consultadas .....	81
Tabla de contenido .....	83