

Tesis de Maestría

Neoproteccionismo encubierto en la órbita de la OMC: EE. UU. y las medidas que afectaron a las importaciones de limones frescos de origen argentino (2001-2018)

Autor: Pablo Boulocq

Febrero de 2019

Directora: Dra. Juliana Peixoto Batista

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Coordinación de Relaciones Internacionales

Maestría en Relaciones Internacionales

Copyright © 2019 por Pablo Boulocq. Todos los derechos reservados.

A Majo y a Olivia que me acompañaron y apoyaron, con todo su amor, durante el largo camino recorrido; y a mis viejos quienes siempre creyeron en mis deseos.

Agradecimientos

Eternamente agradecido a aquellos que están detrás del fomento, de la defensa y del apoyo del pensamiento crítico situado: desde los impulsores de políticas públicas (funcionarios, gremios y técnicos) que luchan por el desarrollo personal de los trabajadores, hasta todos los formadores que comparten su amor por la docencia e incentivan el debate de ideas. Este trabajo jamás hubiese sido posible sin el cariño y acompañamiento de todo el equipo de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la FLACSO. En este sentido, cabe destacar el sutil ejercicio de poder blando por parte de Diana Tussie, quien no paró de motivar al estudiante durante su recorrido por las materias y seminarios; la cooperación desinteresada de Juliana Peixoto Batista, quien no tuvo reparos en tomarse el tiempo para leer los primeros borradores de la investigación, hasta alcanzar la forma adecuada para la presentación final; y los continuos esfuerzos de integración entre los compañeros con más experiencia en este campo de estudio y aquellos que aterrizábamos en un terreno totalmente desconocido e incierto. Por último, quiero agradecer a cada técnico, coordinador y director de la Dirección Nacional de Protección Vegetal del Senasa que compartió conmigo su vasta experiencia y conocimientos que sirvieron para apuntalar este trabajo.

Tabla de contenidos

Introducción	3
1. Estudio de caso: Teoría, actores involucrados, metodología, fuentes y antecedentes.....	10
1.1 Marco Teórico-Conceptual	10
1.2 Aspectos Metodológicos	19
1.3 Antecedentes	21
2. Argentina en el mercado mundial del limón	27
2.1 Comercio mundial del limón.....	29
2.2 Mercado norteamericano.....	31
2.3 Producción y destinos del limón argentino	32
3. Medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio internacional	36
3.1 El GATT y las MSF	36
3.2 Surgimiento del OMC y del Acuerdo de las MSF	39
3.3 Las MSF en el complejo (cadena) citrícola argentino.....	41
4. El ámbito de solución de diferencias de la OMC.....	49
4.1 Acuerdos y normativas incumplidas	49
4.2 Origen del caso.....	55
4.3 Clorosis Variegada del Citrus	61
4.4 Negociaciones bilaterales entre organismos fitosanitarios y primeros mandatarios	65
4.5 Apertura del mercado.....	68
4.6 Poder de la presión interna.....	71

5. El proteccionismo de EE. UU. a sus materias primas y la relación de las MSF con el comercio mundial.....	75
5.1 El proteccionismo norteamericano y las exportaciones argentinas	75
5.2 Subsidios norteamericanos para la agricultura	77
5.3 Las MSF en el comercio mundial	83
5.4 MSF aplicadas por EE. UU.	85
Cierre: Estrategias de neoproteccionismo en el siglo XXI.....	90
Bibliografía	98
Listado de Anexos.....	102
ANEXO A. Entrevista a funcionario que participó de las negociaciones con EE. UU. para la apertura del mercado a los limones provenientes del NOA.	102
ANEXO B. Estado de situación de las tratativas fitosanitarias para la apertura del mercado de EE. UU. de limones provenientes de la Región NOA (Noroeste Argentino).	106
Lista de abreviaturas, siglas y acrónimos.....	114
Listado de figuras y gráficos	117

Introducción

Debido a su matriz económica, Argentina depende, en gran parte, de la exportación de bienes hacia países con características productivas diferentes y similares. Se establecen así relaciones comerciales entre naciones integradas por actores económicos complementarios y en competencia. Asimismo, el sector primario representa casi la única fuente de trabajo para ciertas regiones de nuestro país. Por eso, la apertura de mercados para exportación tiene un rol central en nuestra agenda internacional.

En este sentido, las medidas distorsivas del comercio de bienes agrícolas son una pauta importante en la arena internacional para los países con economías primarias. De hecho, en el año 2016, las medidas no arancelarias obstaculizaron exportaciones por USD 26.624 millones, el 46,1 % de las ventas externas argentinas. Casi el 30 % de las medidas registradas son Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), mientras que los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) concentran el 20 % del total de las medidas. En orden de importancia, le siguen las medidas de control de la cantidad y los procedimientos aduaneros y prácticas administrativas con, aproximadamente, el 9 % del total cada una. Estas cuatro medidas concentraron más del 65 % del total, durante el 2016 (Ministerio de Relaciones Internacionales y Culto, 2018).

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es analizar las reglas, acuerdos e instancias de solución de diferencias relacionadas con las medidas fitosanitarias aplicadas al comercio internacional, especialmente, la utilización y la manipulación de estas medidas por parte de los países centrales, en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas inglés) y la Organización

Mundial de Comercio (OMC). Este accionar ocurre dentro de la órbita institucional de un organismo internacional cuya función principal es dirimir ante conflictos y diferencias entre países en materia de intercambio de productos y de servicios. Las decisiones de la OMC tienden a promover el comercio a partir de discusiones de índole política, jurídica, comercial y técnica entre los Estados Miembros.

El caso analizado en este trabajo —Los Estados Unidos de América (EE. UU.) cerró sus mercados para la exportación de limones desde la región del noroeste argentino (NOA) entre 2001-2018 por “cuestiones sanitarias”— se presenta como un claro ejemplo de la tendencia global a utilizar cuestiones técnicas en el comercio internacional para cerrar mercados nacionales y así proteger las producciones locales. Este conflicto involucra a actores públicos y privados, nacionales e internacionales dentro de un sistema de comercio internacional defectuoso, asimétrico o, por lo menos, contradictorio.

Es por ello que consideramos que es relevante desglosar las distintas etapas —Preocupaciones Comerciales Específicas (PCE) y Órgano de Solución de Diferencias (OSD)— de este conflicto en el marco de la OMC para describir y analizar la toma de decisiones ante el planteo de un conflicto comercial entre dos o más países.

Se trata de un estudio de caso sobre el conflicto de los limones que involucra a Argentina y a EE. UU. en el marco de la OMC, para lo que se describirá y analizará la aplicación de barreras no arancelarias por parte de EE. UU en ese episodio.

Este análisis servirá para entender, sobre la base de los conceptos de Paz Americana y de hegemonía global de la corriente de Economía Política Internacional (EPI), tanto el comportamiento de algunos Estados Miembros y de los fundadores de instituciones intergubernamentales competentes en esta problemática, como los

procesos y etapas en materia de derecho internacional que atraviesan instituciones como la OMC. Cuando hablamos de ‘Paz Americana’ nos referimos a la definición acuñada por Robert O. Keohane para el período comprendido entre fines de la Segunda Guerra Mundial (SGM) y la actualidad, cuya principal característica fue la emergencia de varias instituciones internacionales que sirvieron para instaurar políticas comerciales, entre otras, a favor de los productores de manufacturas, especialmente de EE. UU. Por otro lado, entendemos al concepto de ‘hegemonía global’, desarrollado por Robert W. Cox, como la caracterización de una clase política y económica conformada por actores con gran poder de decisión en la esfera nacional e internacional, que dialogan continuamente, más allá de la nación a la que pertenezcan, motivados por intereses compartidos. Este último concepto, nos servirá para entender la resolución de conflictos comerciales a nivel mundial por fuera de las instituciones de Bretton Woods (BW), como el de los limones argentinos destinados a EE. UU.

La hipótesis de trabajo es que se utilizaron MSF y se dilataron los tiempos de respuesta por parte de EE. UU. para proteger su producción nacional de limón; y que esto fue motivado en la presión ejercida por los citricultores del Estado de California.

Las preguntas que nos guían son las siguientes: cuando EE. UU. cerró su mercado a la importación de limones argentinos para proteger la producción nacional entre los años 2001-2018 ¿en qué se basaron las medidas fitosanitarias aplicadas?; ¿qué significa que EE. UU. haya incurrido en “demoras indebidas” para dilatar la apertura del mercado nacional para los limones provenientes del NOA?; ¿cómo funcionó la presión ejercida por los productores citrícolas norteamericanos para que el USDA/APHIS y el Gobierno de su país utilicen las MSF como barreras proteccionistas?; ¿qué efecto tuvo el OSD de la OMC sobre la solución de este conflicto?; y ¿qué rol jugaron los actores

político-económicos de ambas naciones en las negociaciones bilaterales para alcanzar la reapertura de dicho mercado?

Para ilustrar esta problemática de índole técnica, nos serviremos de datos estadísticos de instituciones oficiales y de las cámaras de productores de ambas naciones para visualizar los efectos en las balanzas comerciales de ambos países, y en la producción y consumo de los sectores citrícolas de cada nación. En este mismo sentido, queremos exponer los beneficios que obtienen los países que aplican MSF como barreras proteccionistas.

Este trabajo integra un apartado técnico referido a las MSF, entendidas como aquellas prescripciones que exigen los países de destino para el ingreso de materias primas a su mercado con el objetivo de proteger su producción vegetal y animal, y la salud de sus ciudadanos. Sin embargo, en muchas oportunidades, estas herramientas son utilizadas para proteger al sector primario e industrial nacional debido a interpretaciones subjetivas de ciertos trabajos científicos sobre plagas vegetales y animales, o mediante `demoras indebidas` para concretar los análisis y protocolos correspondientes previos a la apertura de un mercado. Por eso, es importante citar y resaltar los extractos más importantes de los principales trabajos de investigación sobre la enfermedad Clorosis Variegada de los Cítricos (la CVC) —J. P. Agostini y T. J. Haberle, 2000; Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) para Plagas No Cuarentenas Reglamentadas (PNCR) sobre la CVC; Senasa, 2016— plaga que afecta las plantas cítricas causándoles defoliación severa y pérdida de sus frutos. Esta enfermedad fue la principal causa de diferencias en las negociaciones entre las agencias fitosanitarias de ambos países, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa) y el USDA/APHIS. Argentina entendía que nunca se había comprobado que la semilla y, por ende, el fruto podría funcionar como vector de la enfermedad; en cambio, EE. UU. dilató la apertura de su mercado,

durante muchos años, bajo el pretexto de que los limones podían funcionar como vectores de dicha enfermedad para su producción nacional. Estas decisiones comerciales tomadas por EE. UU. para la aplicación de las barreras fitosanitarias también derivaron en el cierre de los mercados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), integrado también por Canadá y México, a los productos argentinos.

Este trabajo se divide en seis partes en las que se demuestra, principalmente, cómo fueron utilizadas las MSF, porqué Argentina entendió que el país anglosajón incurrió en demoras indebidas y que el sector citricultor norteamericano ejerció presión.

Para constatar esta premisa, primero, enmarcaremos la problemática y sus actores dentro de los conceptos y de las teorías de las relaciones internacionales que más se aproximan al caso. En este sentido, desglosaremos los principales componentes y definiciones de la EPI cuyo objetivo es analizar la interacción entre la economía y la política en el ámbito internacional, y sus orígenes a nivel nacional. En esta misma línea, este campo analítico aportará un prisma para interpretar aquellas relaciones entre los actores económicos y políticos cuyos resultados se manifiestan en medidas estatales que tienen implicancia en la esfera internacional, como es el caso de las MSF. Asimismo, escribiremos, analizaremos y compararemos las producciones y los consumos de los principales actores del comercio mundial del limón, dentro del período de mayor crecimiento (1980-2018), con el ímpetu de contextualizar en términos comerciales este conflicto. Y, en último lugar, desarrollaremos y analizaremos el origen de los acuerdos (Acuerdo de MSF y de OTC) que involucran a las MSF en el marco de la OMC, las instituciones oficiales (*Codex Alimentarius*, OIE y FAO) sobre este tema que integran dichos acuerdos, y artículos de los acuerdos que mayor relación tienen con nuestro

estudio de caso, para contextualizar la problemática desde un marco jurídico-técnico internacional.

En en el cuarto capítulo, expondremos y contrastaremos las argumentaciones técnicas de los dos Estados para defender su posición con respecto al cierre del mercado norteamericano a los limones provenientes del NOA, en el marco del OSD y demás instancias de la OMC. Asimismo, definiremos qué se entiende por “demoras indebidas” en los tiempos de respuesta ante un planteo de un país, en la órbita mencionada. También citaremos distintos documentos del organismo par norteamericano (el USDA/APHIS) y las cortes distritales de ese país para ilustrar la presión que ejercieron seis empresas norteamericanas productoras de cítricos sobre su agencia fitosanitaria y sobre su gobierno para mantener cerrado el mercado para los productos argentinos. En el quinto capítulo, con el afán de mostrar antecedentes y contextualizar históricamente la aplicación de distintas medidas proteccionistas por parte de EE. UU., recorreremos el origen de las políticas proteccionistas norteamericanas y su efecto comercial sobre nuestro país, como es el caso de las MSF. Por último, desarrollaremos una breve opinión sobre las nuevas estrategias de proteccionismo aplicadas por los países centrales en contradicción con su defensa del libre comercio, a fin de realizar un aporte personal y diferente a lo ya escrito sobre el tema.

Este trabajo surge a partir del ingreso del estudiante en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en 2015 y del pedido, por parte de sus autoridades, de presentar un proyecto de tesis relacionado con su lugar de trabajo: el Senasa. En los primeros meses de cursada, aparece el tema de las MSF como medidas proteccionistas en el marco de la materia EPI. Esto fue un disparador para analizar el tema y empezar a relacionarlo con distintos documentos oficiales que circulaban por los escritorios de la Dirección Nacional de Protección Vegetal (DNPV) del Senasa. Como

resultado, se empezó a investigar el tema, tan en agenda en los medios, de exportación de limones a los EE. UU. A partir de ese momento, la investigación ha abierto múltiples interpretaciones y han aparecido varios componentes y voces sobre el tema de los cítricos argentinos.

La intención de este trabajo es, obviamente, constatar la hipótesis citada, pero también, divulgar un análisis técnico y comercial sobre las idas y vueltas que hay detrás de la apertura de un mercado capital para los países exportadores de materias primas, en el marco de un orden mundial cuya hegemonía constantemente pregona la importancia y las bondades del libre comercio.

1. Estudio de caso: Teoría, actores involucrados, metodología, fuentes y antecedentes

En este primer capítulo, se plasmará el marco teórico conceptual, los aspectos metodológicos y los antecedentes citados en la investigación, con el objetivo de adentrarnos en la materia prima y en la estructura de esta tesis. Mediante este apartado, queremos dejar constancia del estado de arte, datos y procedimientos que integran este trabajo y que sirvieron para alcanzar la conclusión plasmada.

1.1 Marco Teórico-Conceptual

Con respecto a la teoría de este proyecto, podemos decir que ningún otro campo analítico puede funcionar mejor como paraguas conceptual que la EPI, no solo por el escenario económico-comercial en el que está inmerso el conflicto, sino también por los actores involucrados, los niveles y unidades de análisis, los objetivos y los ejes que desglosa esta corriente epistemológica. El análisis de estos componentes en nuestro estudio de caso nos servirá para alcanzar una mirada más integral del conflicto.

La EPI como campo analítico estudia la interacción entre la economía y la política en el ámbito internacional y sus raíces a nivel nacional. Postula como premisa que lo político y lo económico son esferas con espacios comunes, donde los actores económicos tienen intereses políticos y las reglas del mercado son resultado de políticas estatales. (Tussie, *El Estudio de la Economía Política Internacional*, 2013).

Los actores involucrados (estados, empresas y agencias de los respectivos gobiernos) le dan a este estudio la posibilidad de ilustrar y constatar, en la práctica, muchas de las corrientes teóricas propuestas dentro de la EPI. Podemos decir que los principales actores, al comienzo de este conflicto, por poder de acción e influencia en las agendas comerciales y fitosanitarias entre los países y por jerarquía, fueron los citricultores californianos aglutinados en las seis empresas que ejercieron presión y demandaron al Servicio de Inspección de Sanidad Animal y Vegetal del Departamento de Agricultura de los EE. UU. (USDA/APHIS, por sus siglas en inglés), una vez reabierto el mercado. Respecto del sector privado argentino, la empresa San Miguel concentra, aproximadamente, el 75 % de las exportaciones de la cadena citrícola. Por el lado del sector público, tenemos dos actores fundamentales para estas negociaciones: el presidente Macri y el primer mandatario norteamericano, Donald Trump. El primero, por su alto rango de decisor político del Poder Ejecutivo y su fuerte vínculo con su par norteamericano; y el segundo (el de mayor peso político) por la aplicación de políticas proteccionistas hacia su economía bajo el lema de *American First* y por su fuerte vínculo con su par argentino. La política de *American First*, según palabras del propio Trump, se basa en la protección de la economía norteamericana por sobre todas las cosas: *“The American people elected me to fight for their priorities in Washington, D.C. and deliver on my promise to protect our Nation. I fully intend to keep that promise.”* (Office of Management and Budget (U.S.A), 2017). Por último, y volviendo al sector público, nos encontramos con las agencias nacionales en materia de sanidad y calidad agroalimentaria (el Senasa y el USDA/APHIS) que sirvieron de interlocutores con respecto a las condiciones fitosanitarias exigidas por el país importador a las producciones argentinas, mediante el intercambio de información y varios análisis con distintos resultados y puntos de vista. Cuando analizamos el rol de estas agencias como

actores en el tablero dentro de esta problemática; encontramos que ambas instituciones funcionaron como instrumentos que acompañaron al sector privado desde la institucionalidad nacional e internacional. El USDA/APHIS fue quien cerró el mercado, en un principio, y luego fue atacado por el mismo sector privado, una vez que se adecuó a la normativa internacional y cooperó con su organismo par en Argentina. El Senasa no fue más que un actor aislado en el escenario descrito, ya que fue la expresión estatal que más obstáculos tuvo que sortear para defender su posición desde una visión técnico-agrícola, con respecto a la diferencia planteada en la OMC. La mayor dificultad entre los organismos pares se manifestó en las interpretaciones de los Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) y en los tiempos de respuesta por parte del gobierno norteamericano ante las demandas argentinas en la OMC. Esto último y las estadísticas de las diferencias planteadas en distintas instancias del OSD, demuestran que, en la mayoría de los casos, las diferencias en materia comercial se solucionan desde el poder político y económico, y no desde instituciones y regímenes internacionales, como lo sugiere la escuela interdependentista.

Hasta aquí podemos decir que nos encontramos con dos sectores económicos fuertes en ambos países, pero que ejercen presión por dos canales distintos: uno por la vía formal de la presión y de la justicia y el otro desde posiciones políticas con influencia. En la parte norte del continente, seis empresas de un estado concentran casi el 100 % de la producción nacional; en cambio, en la parte sur una empresa multinacional con producciones en Argentina, Uruguay, Perú y Sudáfrica (cuya posición geográfica genera una oferta contraestacional para los mercados más cotizados de Norteamérica y Eurasia) resulta en el principal clúster agroindustrial del sector. Los californianos apelaron a ejercer presión en los pasillos del Congreso norteamericano y demandaron las decisiones tomadas por su agencia fitosanitaria. La principal

exportadora de limones industrializados del mundo acompañó las diferencias planteadas por el Senasa en los distintos ámbitos de la OMC, para luego aprovechar las fluidas relaciones bilaterales entre los primeros mandatarios de ambos países, Trump y Macri.

Lo antes expuesto obligó a poner en tela de juicio la separación entre la llamada alta política, que estaba en manos de las cancillerías (como el tema del control armamentista o los conflictos de fronteras, por mencionar algunos), y la llamada baja política, que dejaba en manos de los hombres de negocios y los agregados comerciales de embajadas la conducción de las relaciones económicas. (Ibíd.)

El estado no deja de ser el conductor de la actividad económica pero no puede perderse de vista la relevancia de agentes del mercado como actores políticos, ya sea en cooperación o competencia con el estado (...) El avance de las ET de los países emergentes también da un gran impulso a la necesidad de estudiar cómo inciden en las relaciones entre sus respectivos países (Ibíd.)

Este conflicto es interesante para afirmar que, a pesar de que el sector privado involucrado está inserto en dos lugares diferentes (uno en el centro y el otro en la periferia), la conformación de elites globales en distintos sectores de la economía invierte las relaciones de poder político-asimétrico, en algunos casos. Quizás podríamos aseverar que el actor privado de la periferia adopta, por momentos, un mayor poder político a su par en el centro. Sin embargo, es lícito aclarar que estas negociaciones generaron una ganancia comercial acotada a exportaciones de entre 15 y 18 mil toneladas por año para el sector productivo en la periferia; al tiempo que se cerró el mercado norteamericano para el biodiesel argentino —“*EE. UU. ratificó la vigencia por cinco años de un arancel del 72 % a la importación de biodiesel*” (Télam, 2018)—

y se abrió el mercado argentino para importar carne de cerdo proveniente de EE. UU. — *“Luego de 26 años, la carne de cerdo de los Estados Unidos ya tiene vía libre para poder ingresar a la Argentina.”* (lanacion.com, 2018)—. En otras palabras, podemos decir que los citricultores argentinos tuvieron mayor peso a un costo muy caro para el resto de la economía argentina.

La resolución del conflicto materializado en la apertura del mercado fue el momento de mayor vinculación entre los actores involucrados. En este sentido, y de acuerdo con las declaraciones de los mandatarios y ejecutivos publicadas en distintos medios de comunicación, en las instancias finales previas a la apertura, podemos dilucidar que las grandes relaciones político-económicas entre nuestro sector cítrico nacional, el Estado argentino y el primer mandatario norteamericano, generaron fuertes negociaciones para poder alcanzar dicho objetivo. Cuando hablamos del entramado y del corrimiento de los límites entre lo político y lo económico, este caso sería muy representativo porque ambos poderes confluyen en las mismas personas. En otras palabras, los principales actores son ejecutivos de sectores económicos clave de sus países, con lazos fuertes y directos con el resto del sector privado, que se convirtieron en funcionarios de la alta política con gran incidencia en las decisiones con implicancias nacionales e internacionales.

Lo político y lo económico no pueden ser separados a la hora de analizar los fenómenos nacionales e internacionales. La acción política está en el corazón del sistema económico; los intereses económicos están en el corazón de la política, cuya autonomía es siempre relativa. (Ibíd.)

Como bien expone la autora citada, dentro de la EPI, los niveles de análisis son esferas con espacios comunes, donde lo nacional, lo internacional, lo público, lo privado, la “alta” o “baja” política, la economía, entre otros, se entremezclarán continuamente en este conflicto. Si nos ponemos “En los pies del detective Poirot y seguimos la ruta del dinero” (Tussie, 2015) detrás de esta diferencia comercial, vamos a encontrar un gran poder de influencia desde el sector económico hacia el político, de ambos lados del hemisferio: desde el centro, por su capacidad de ejercer presión, y desde la periferia, por la migración de altos ejecutivos del sector privado al público.

Asimismo, cuando nos enfocamos en la unidad de análisis (el sistema de la OMC, más precisamente, el funcionamiento del OSD, en relación con el estudio de caso) los estados y empresas siguen teniendo gran relevancia. En este sentido, la escuela inglesa de las Relaciones Internacionales (RR.II.) define a estos dos actores como conformadores del sistema. Las empresas norteamericanas han utilizado el estado para manipular el sistema en beneficio propio mediante la utilización de las MSF como barreras proteccionistas, y así mantener el propio mercado cerrado a un producto competitivo como es el limón argentino.

Entonces, al preguntarnos ¿cuál es el objetivo de esta tesis? Quizás, nuevamente, la escuela inglesa de las RR.II sea la que mejor encaje en el objetivo aquí perseguido: la identificación de ganadores y perdedores, junto con un cambio en el sistema internacional. Casi en esta misma línea se posiciona la escuela canadiense de las RR.II. (de gran utilidad para interpretar la resolución del conflicto), pero esta teoría busca, además de un cambio; justicia, libertad y derechos. Podemos decir que algunos actores involucrados en este análisis persiguen un cambio y justicia; sin embargo, no son los mismos que reivindica la escuela neogramsciana debido a que, de alguna forma, todos

están insertos en la hegemonía global. Este último concepto es definido por Cox de la siguiente manera:

La hegemonía “es también un complejo de relaciones sociales internacionales que liga a las clases sociales de los diferentes países. La hegemonía mundial es una estructura social, una estructura económica y una estructura política, no sólo una de ellas. Se expresa en normas e instituciones que implican reglas de comportamiento para los estados y las fuerzas sociales.” (Cox, 2014)

Cuando hablamos de hegemonía global en los términos de Cox, cuyo periodo de gestación abarca el último cuarto de siglo XX y principios del XXI, podríamos hacer un paralelismo con los años de mayor crecimiento del sector productivo del limón a nivel mundial (1980-2018). Es a partir de aquí y de la conformación de alianzas entre lo económico y lo político, que las instituciones de arbitraje internacional, como la OMC, empiezan a perder eficacia. En otras palabras, cuando los estados, claramente, se transforman en representantes políticos del sector económico, la *pax americana* anclada en las instituciones de BW pierde fortaleza. Nuestra investigación, además, ilustra una dinámica muy vigente en el mundo actual, que profundiza aún más dicha alianza: grandes representantes de lo económico que migran a las altas esferas de lo político, como es el caso de los actuales primeros mandatarios. En este sentido, podemos decir que el trabajo de Robert W. Cox titulado *Fuerzas Sociales, Estados y Órdenes Mundiales: Más Allá de la Teoría de las Relaciones Internacionales* y el concepto de hegemonía global son capitales para entender la última instancia de resolución de este conflicto entre estados y privados.

Con respecto al eje estructurante de este conflicto, la teoría de la estabilidad hegemónica es la que mejor encaja para entender los postulados del GATT como pilotes de una arquitectura legal comercial que dio origen al nuevo orden de la segunda posguerra. Esta corriente entiende que “Así como la autonomía es el concepto organizador en la experiencia latinoamericana, en la escuela norteamericana lo son la hegemonía y la construcción de normas o regímenes internacionales a manera de proveer estabilidad al orden económico.” (Tussie, 2013) Como mencionamos más arriba, si hay un eje que estructura el comercio entre los Estados Miembros, son esos primeros artículos fundacionales del GATT, bajo el concepto de Nación Más Favorecida (NMF; igual trato para todos los demás) y Trato Nacional (igual trato para nacionales y extranjeros), cuyas máximas se basan en la idea de la no discriminación entre naciones. Estos primeros acuerdos sentaron las bases de un régimen internacional acorde a los intereses de los países centrales; es decir, un eje estructural asimétrico. En cambio, la OMC tiene otra raíz más ligada a la teoría de la cooperación, en la que acciones como la experiencia del Grupo Cairns¹ ponen en práctica los conceptos de esta corriente: alianzas entre países que no se vieron favorecidos por las políticas comerciales del GATT, y lograron, por la vía de la cooperación, plantear ciertos temas en la agenda, como son las políticas agrícolas. Asimismo, la resolución de este conflicto podría tener un sesgo interdependentista por la instancia de la OMC en la que fue resuelto. “Las instituciones pueden estar desfasadas con otros aspectos de la realidad socavando así su eficiencia como medio para regular el conflicto (y por tanto su función hegemónica). Las instituciones son una expresión de la hegemonía, no la hegemonía misma.” (Cox, 2014). Sin embargo, no podemos dejar de citar el tráfico de influencias entre los actores hegemónicos involucrados. Por eso, la teoría crítica tiene gran

¹ Grupo de países exportadores de productos agropecuarios que ejercen presión para que se liberalice el comercio de productos agropecuarios. Formado en 1986 en Cairns, Australia, antes del inicio de la Ronda Uruguay. (OMC, 2018)

relevancia en esta etapa de la investigación. A lo largo de este trabajo, vamos a observar cómo la OMC dejó de cumplir una función hegemónica y falló a favor de los actores periféricos.

En los orígenes, esta medida fitosanitaria implicaba una justificación técnica que parecía estar sustentada por investigaciones científicas sólidas; sin embargo, paulatinamente, esta solidez se fue licuando por la escasa seriedad de las investigaciones citadas y por los métodos científicos utilizados. Esto último fortaleció la hipótesis de que las medidas de índole técnica estaban motivadas con la presión ejercida por los productores del Estado de California que, más tarde, iniciaron la demanda al USDA/APHIS (Servicio de Inspección de Sanidad Animal y Vegetal del Departamento de Agricultura de los EE. UU. de América; USDA/APHIS por sus siglas en inglés) por acceder a la apertura del mercado para los limones argentinos.

Una restricción sanitaria o fitosanitaria que no esté realmente justificada por motivos pertinentes puede ser un instrumento proteccionista muy eficaz y, debido a su complejidad técnica, un obstáculo especialmente engañoso y difícil de impugnar. (Organización Mundial de Comercio, 2018)

Hace 60 años, los países desarrollados fueron los creadores del GATT, cuyos principales postulados eran los del libre comercio, como piedra fundamental del intercambio de productos y servicios a nivel mundial. Los países en vías de desarrollo, productores de materias primas, buscan mercados extranjeros para ubicar estos productos, sin embargo, se encuentran con barreras no arancelarias, bajo la aplicación de MSF, y con el posterior cierre de mercados.

A lo largo de esta tesis, queremos demostrar cómo aquellas naciones que están por afuera del centro global tienen escaso, o muy poco, margen de acción; salvo que formen alianzas para dar una pelea un poco más equitativa en el ámbito internacional. Desde 1947, con la conformación de un poder hegemónico claro y aceptado por el resto de los países, las reglas de juego en el tablero global son determinadas y moldeadas por este actor central y por aquellos que formen alianzas con dicho poder. En este sentido, el Estado dominante y todo lo que se encuentre adentro de su Nación será favorecido en el ámbito internacional, como es el caso del comercio.

1.2 Aspectos Metodológicos

Nuestra estrategia metodológica se basará en un análisis cualitativo del estudio de caso que involucra tanto a la Argentina como a EE. UU., en el marco de la OMC. Este tipo de análisis servirá para entender, sobre la base de algunos conceptos de relaciones internacionales, el comportamiento de algunos Estados Miembros y fundadores de instituciones intergubernamentales competentes en esta problemática. Dentro de este mismo procedimiento, se analizarán los fundamentos científicos y su relación con las decisiones comerciales tomadas por EE. UU. para la aplicación de las barreras fitosanitarias que terminaron cerrando los mercados del TLCAN a los productos argentinos. En este mismo sentido, queremos exponer los beneficios que obtienen aquellos países que aplican estas políticas proteccionistas. Además, se constatarán datos macroeconómicos y comerciales, a fin de dimensionar las diferencias y asimetrías que plantean las distintas decisiones en materia de medidas fitosanitarias entre las partes afectadas para alcanzar una conclusión más concreta, apoyada en datos estadísticos, sobre los beneficios reales de las políticas de libre comercio aplicadas mediante la OMC.

Por eso, nuestra estrategia metodológica se basará en un análisis cualitativo de los datos más relevantes del caso; a su vez, incorporaremos aquella información histórica y estadística más ilustrativa de ciertas premisas que postularemos a lo largo del trabajo sobre el uso de MSF y de otras medidas proteccionistas, para intentar alcanzar una representación más global de la aplicación de estas. Para contextualizar el caso, se expondrán los datos estadísticos productivos y comerciales de la cadena agrícola en cuestión, a nivel nacional, regional y mundial. Asimismo, se revisarán cuestiones técnicas y se desglosarán aquellos conceptos que sean relevantes para la argumentación de la hipótesis.

El objetivo de este tipo de análisis es comprender, sobre la base de distintos conceptos de las teorías de las relaciones internacionales, el comportamiento y el accionar de los estados y de las instituciones intergubernamentales competentes en esta problemática.

Nos enfocamos en un conflicto así para intentar desglosar y describir con la mayor profundidad posible los distintos componentes, actores y dinámicas que hay detrás de la aplicación de MSF por parte de un estado para así poder aportar, si es posible, un enfoque más técnico y materialista que pueda ilustrar en la práctica ciertos conceptos y teorías de las relaciones internacionales.

Las fuentes de información estarán compuestas por documentos legales, entrevistas a especialistas, planes de trabajo conjuntos entre organismos competentes, informes de las carteras de Economía, Comercio y Relaciones Exteriores de los gobiernos involucrados, dossier científicos sobre las enfermedades fitosanitarias tratadas en este trabajo e investigaciones de distintos especialistas relacionados con el comercio internacional, especialmente, aquellas de corrientes críticas del campo de la EPI.

Las fuentes primarias involucran documentos oficiales que describen y definen las diferencias del conflicto en materia de medidas fitosanitarias, y los acuerdos que lo regulan del sitio oficial de la OMC. Este archivo cuenta con documentos sobre el origen y el desarrollo de las distintas políticas que forjaron las implicancias legales de esta institución en el comercio global. Dentro de este grupo, también nos encontraremos con los dossier científicos sobre las enfermedades citadas y documentos jurídicos que constan de demandas a cargo del sector privado norteamericano. A su vez, recurriremos a informes estadísticos oficiales de organismos públicos como el Senasa, la Secretaría de Agroindustria (Secagro), el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREyC) y el USDA/APHIS. Por último, contamos con testimonios de especialistas y funcionarios del Estado Nacional Argentino que estuvieron relacionados directamente con las negociaciones bilaterales, para poder utilizar información de primera mano sobre la problemática de los limones.

Las fuentes secundarias integrarán estudios econométricos que describen las repercusiones directas e indirectas del caso en las economías regionales afectadas, publicaciones periodísticas de distintos medios nacionales e internacionales que analizan los giros políticos que causaron el cambio de decisiones de último momento y trabajos de referentes del comercio internacional, pertenecientes a corrientes críticas del campo de la EPI.

1.3 Antecedentes

La literatura consultada para este trabajo ahonda en el análisis de la OMC como ámbito intergubernamental que regula y norma el comercio internacional. Algunos autores abordan, como marco de análisis, el ámbito de solución de las diferencias y de

las asimetrías que se encuentran detrás de la aplicación de MSF. En este sentido, muchos estudios interpelan esta institución que regula el comercio mundial, a partir de la Ronda de Uruguay y de la inclusión de cuestiones agrícolas en la agenda de sus encuentros.

Al recorrer la bibliografía, nos encontramos con varias miradas y puntos de vista sobre el tema. En este sentido, las miradas críticas hacia el uso de las MSF como barreras no arancelarias y manifestaciones de aplicación de políticas proteccionistas provienen, en su mayoría, de los países periféricos que vieron afectadas sus exportaciones, por la aplicación de estas prácticas por los países centrales. La mayoría de los antecedentes a la fecha plantean el riesgo que implica la aplicación de las MSF, sin fundamentos ni sustento científico sólido, para el comercio exterior de materias primas y las economías regionales de los países en vías de desarrollo. Asimismo, los trabajos indagan el rol que toma cada actor alrededor de este conflicto (Acuerdo de las MSF, el OSD, EE. UU., Unión Europea, TLCAN, Mercosur, países exportadores en vías de desarrollo, entre otros). En este sentido, para nuestro estudio de caso, es interesante citar las miradas jurídicas que apuntan a definir, desde el derecho, las características que describen a los distintos ámbitos regionales y multilaterales que sirven para resolver conflictos de este tipo (Rondón Avendaño, 2015; Tudela Marco, 2015; MREyC, 2014). Estos estudios tienen una mirada crítica sobre el uso de las MSF en un marco macroeconómico y jurídico; por eso, es interesante citar estos trabajos para tener una mirada global sobre esta problemática. Asimismo, un trabajo interesante para tener en cuenta es el de Nestor Aleksink y Matías Massolo Zago (Aleksink / Massolo Zago, 2013); los autores desarrollan el término neoproteccionismo y analizan diversas herramientas que restringen, actualmente, el comercio mundial para demostrar lo nocivo del uso de prácticas que restringen el comercio en detrimento del desarrollo del

comercio internacional. Este trabajo es interesante para definir qué se entiende por neoproteccionismo en el régimen comercial actual y para plantear una diferencia con el proteccionismo de siglo XX.

Un trabajo muy relevante para nosotros es el que tiene como eje de análisis la historia y el rol de la OMC en el comercio internacional para los países en vías de desarrollo titulado América Latina en el Sistema Mundial de Comercio (Tussie 2012). Tussie describe y analiza, desde una mirada cualicuantativa, los avances de las políticas sobre la disminución de aranceles a las manufacturas y la aplicación de altos subsidios al sector agrícola por los países centrales, en detrimento de las economías productoras de bienes. En nuestra investigación se utilizan varias citas de dicho trabajo, debido que la autora proporciona un marco histórico-comercial necesario para entender las decisiones y acuerdos en los que participaron muchos países de América Latina y del Caribe (ALyC), y cómo afectaron sus economías. Además, describe los factores claves que hicieron posible el traspaso del GATT a la OMC, como fue el caso de Grupo Cairns.

Es importante mencionar el informe de la Sociedad Brasileira de Economía, Administración y Sociología Rural, sobre las debilidades en la armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias en el Mercado Común del Sur (Mercosur) (Sociedad Brasileira de Economía. Administración y Sociología Rural, 2009). Esta publicación afirma que “una medida sanitaria o fitosanitaria cuyo objetivo sea más amplio que simplemente tutelar esos bienes públicos puede constituirse en un efectivo instrumento proteccionista, dado que su propia naturaleza técnica lo convierte en un obstáculo difícil de impugnar”. El informe tiene como objetivo definir este principio y el tipo de controversias que genera. Por ello, expone los términos en los que ha sido previsto en el sistema multilateral de comercio (Acuerdo de MSF de la OMC) y la forma en la que ha

sido recibido en las fuentes jurídicas del Mercosur, con algunas de las debilidades que se observan en su aplicación a nivel regional. El punto de vista adoptado en dicho trabajo es interesante para analizar en nuestra investigación cuáles fueron los beneficios reales del Acuerdo de MSF para países como Argentina. Dicho Acuerdo es el resultado de una fuerte alianza entre los países de economías primarias y los Estados Miembros de la OMC.

Es importante destacar el estudio sobre la fallida cumbre de la OMC en Seattle, que analiza los puntos claves que hicieron que esta ronda de encuentro quedara trunca para evitar las políticas arancelarias que proponía la OMC en el bloque regional TLCAN (Granell, 2000). Esta investigación sirve para comparar este fallido encuentro multilateral con los fracasos de la posterior Ronda de Doha Para el Desarrollo. Aunque los actores ligados al fracaso de las cumbres y los objetivos que persiguen se encuentren en lugares contrapuestos, es interesante observar los factores de estancamiento de las últimas Rondas de la OMC para entender por qué la mencionada *pax americana* puede verse debilitada en los tiempos que corren.

Desde una mirada histórica, el trabajo de Guillermo Maya Muñoz, cuyo objetivo es analizar el proteccionismo agrícola de los países industriales y el *dumping* social con el foco sobre la Ronda de Uruguay, sirve para contextualizar la gesta de la OMC y los distintos acuerdos que se firmaron luego del nacimiento de este organismo intergubernamental (Maya Muñoz, 1994). La publicación sobre libre comercio y crecimiento económico que indaga las bondades y consecuencias de la aplicación de políticas de libre comercio en el mundo, tanto para los países desarrollados como para aquellos en vías de desarrollo, es interesante para analizar cómo el libre comercio es una trampa para los países de economías primarias y las contradicciones que presenta en el marco de la OMC (Avilés Gómez Casco, 1994). Los primeros análisis que encontramos

son los estudios relacionados con las políticas agrarias de España y de México, luego de su inclusión en la Comunidad Económica Europea (CEE) y en el Tratado de Libre Comercio (TLC), respectivamente (García Zamora, 1992); y el análisis de los costos y de los beneficios que representa el proteccionismo para la Argentina, con hincapié en el rol del GATT y en las negociaciones comerciales multilaterales (Nogues, 1988). Estos dos últimos trabajos sirven de precedentes; primero, para analizar los costos y los beneficios reales que obtienen los países en vías de desarrollo al firmar tratados de libre comercio con potencias mundiales (como es el caso del actual Mercosur y de la UE); y segundo, para pensar cómo funcionan las políticas proteccionistas en el marco de organismos como la OMC.

Mediante este recorrido por la bibliografía existente relacionada con nuestro estudio de caso, queremos dar cuenta del estado de arte a la fecha para plantear un análisis que enriquezca e indague sobre nuevas esferas y enfoques del uso de las MSF como barreras proteccionistas. Pese a que son varios los trabajos que tratan sobre este eje, no son muchos los casos de estudio que investigan las problemáticas actuales. Dichos trabajos sirven de antecedentes para lograr un análisis terminado sobre el uso de estas medidas, su origen y razón de ser, los ámbitos en donde se diseñan y se aplican, los actores involucrados, y, por supuesto, el rol de la OMC. Nuestro foco estará, puntualmente, en la exportación de limones hacia EE. UU. y en las consecuencias que implica el cierre de mercados con gran poder de consumo para las producciones originadas en países en vías de desarrollo, especialmente, cuando estas medidas no tienen sustento científico-técnico sólido.

En este capítulo integrado por estos tres apartados (marco teórico conceptual, aspectos metodológicos y antecedentes) queremos resumir y adelantar la arquitectura y el contenido que se procesarán para alcanzar un análisis con valor agregado sobre todo

lo citado y desarrollado. Una vez plasmado, los actores involucrados, la teoría, los niveles, los ejes y los antecedentes, podemos decir que nos encontramos con una problemática muy compleja y actual, dentro del escenario del comercio internacional. En este sentido, en los próximos capítulos se desglosarán los distintos componentes que, directa e indirectamente, están relacionados con el conflicto manifestado en un mercado cerrado durante 17 años debido a razones poco sólidas.

2. Argentina en el mercado mundial del limón

En este segundo capítulo, expondremos de forma breve los datos más relevantes sobre la cadena productiva del limón. Se realizará una descripción estadística de la producción, importación y exportación de limones en Argentina, y de otros países importantes del resto del mundo, para enmarcar la problemática en un enfoque productivo y comercial global. Para ilustrar dicho marco, expondremos gráficos de barra con información estadística sobre el periodo de mayor crecimiento de dicho cultivo (1980-2018). Por otro lado, desde un ámbito más doméstico, expondremos los últimos destinos principales de exportación para la producción argentina y describiremos las principales características, con respecto al cultivo del limón nacional: zonas productivas, ventajas comparativas, infraestructura tecnológica, empleo y variedades productivas, entre otros.

Para comenzar este apartado, resulta interesante citar dos definiciones del limón para entender de qué estamos hablando cuando nos referimos a este fruto.

Los limones son todas las especies y variedades que responden al nombre científico de *Citrus limón (L.) Burm* o los sinónimos *Citrus Limonum Risso*, *Citrus medica var. limón L.* Se destacan las variedades comerciales Verna, Fino o Primo Fiori, Eureka, Eureka 22 INTA Bella Vista, Lisboa, Limoneira y Genova (...) Las limas son híbridos de *Citrus aurantifolia (Christ.) Sw.* y agrupan los limones criollos y las limas ácidas. Las características del árbol y frutos son muy parecidas a los limones. Se destacan las siguientes especies y variedades: *Citrus aurantifolia Swingle*, *Citrus latifolia Tanaka*, *Citrus meyeri Tanaka.*, (Gundlach Hayward, 2012)

El limón es un fruto ovalado, de unos 7 a 12 cm de longitud, de cáscara de color amarillo, punteada de glándulas que contienen aceites esenciales. La pulpa se divide en gajos que contienen un jugo de sabor extremadamente ácido. En el interior y en función de las variedades aparecen pequeñas semillas ligeramente redondas y puntiagudas. (Dansa & Nocera, 2017)

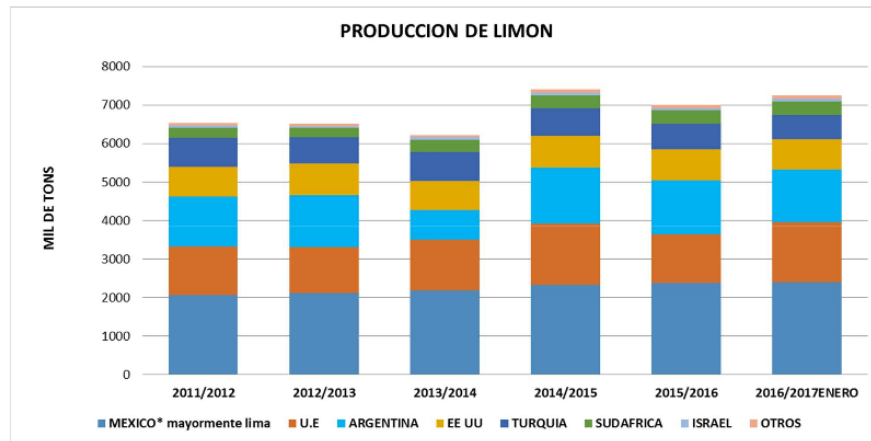
El comercio mundial de este cítrico comenzó a crecer de forma exponencial en 1980 y, en la actualidad, aumentó y se diversificó. Este comportamiento, sumado a las distintas contingencias que involucran, entre otras, a enfermedades vegetales que afectan las producciones de muchos países del mundo —como fue el caso del *Huanglongbing* (HLB)²—, provocan modificaciones entre los países involucrados en la comercialización de dicha fruta. En este sentido, podemos citar un ejemplo de importación con crecimiento exponencial: el consumo de EE. UU. pasó de importar un 2 % del total global, en 1980, a un 21 %, en el 2010.

² El *Huanglongbing* (HLB) es considerado, mundialmente, como la enfermedad más destructiva de los cítricos y, para la cual, no existe cura posible aún. Detectado originalmente en China, el HLB se ha expandido por la mayoría de los países citrícolas de Asia, África y América. En los últimos 6 años, ha mostrado un preocupante avance sobre nuestro continente (Brasil, EE. UU., Cuba, México, Belice, Nicaragua, Honduras y República Dominicana) que provocó una pérdida importante de la producción en poco tiempo. En los últimos seis años, la enfermedad ha mostrado un preocupante avance en todas las zonas citrícolas del mundo y, especialmente, sobre el continente americano. (Secretaría de Agroindustria).

2.1 Comercio mundial del limón

MERCADO INTERNACIONAL

PRODUCCIÓN MUNDIAL: 7.3 Millones de Toneladas



COMERCIO MUNDIAL

Figura 1

Fuente: (Dansa & Nocera, 2017)

La producción del limón tiene implicancia a nivel global. Pese a que, durante la temporada 2016-2017, su producción total mundial fue de 7.3 millones de toneladas, solo cinco actores concentran el 60 % de dicha producción: México, la Unión Europea (España, Italia y Grecia), Argentina, EE. UU. Turquía y Sudáfrica. Sin embargo, esta concentración productiva plantea una doble oferta anual (provocada por la contraestacionalidad de las producciones ubicadas en ambos hemisferios) y una alta demanda permanente de este producto. Esto debería ser un paliativo ante la competencia en los mercados mundiales, sin embargo, existen períodos durante los que las producciones del norte y el sur se solapan, como es el caso de Argentina y EE. UU.

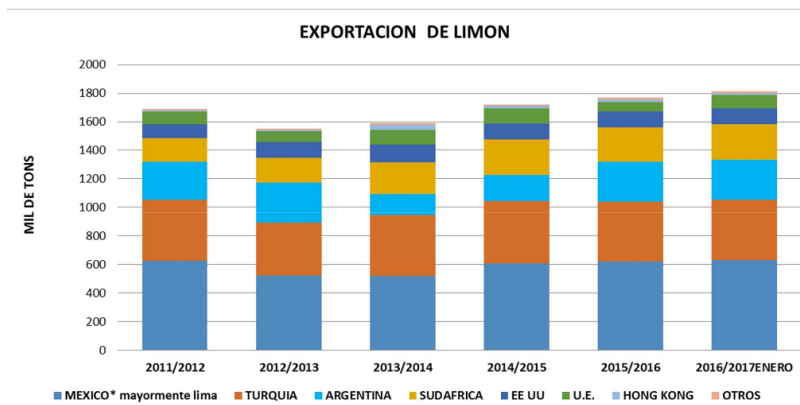


Figura 2

Fuente: (Dansa & Nocera, 2017)

Durante el 2017, los principales exportadores de este bien fueron México (630.000 toneladas), Turquía (425.000 toneladas), Argentina (280.000 toneladas), Sudáfrica (245.000 toneladas) y EE. UU. (115.000 toneladas); y los principales importadores fueron EE. UU. (640.000 toneladas), la UE (400.000 toneladas) y Rusia (190.000 toneladas). Durante los últimos treinta años, la producción mundial de limones ha crecido un 4 % sobre su tasa anual. Durante el período 1980-2010, dicha producción creció a un promedio anual del 3 %; así, la Unión Europea (UE) se constituyó en el principal bloque importador de limas y limones frescos.

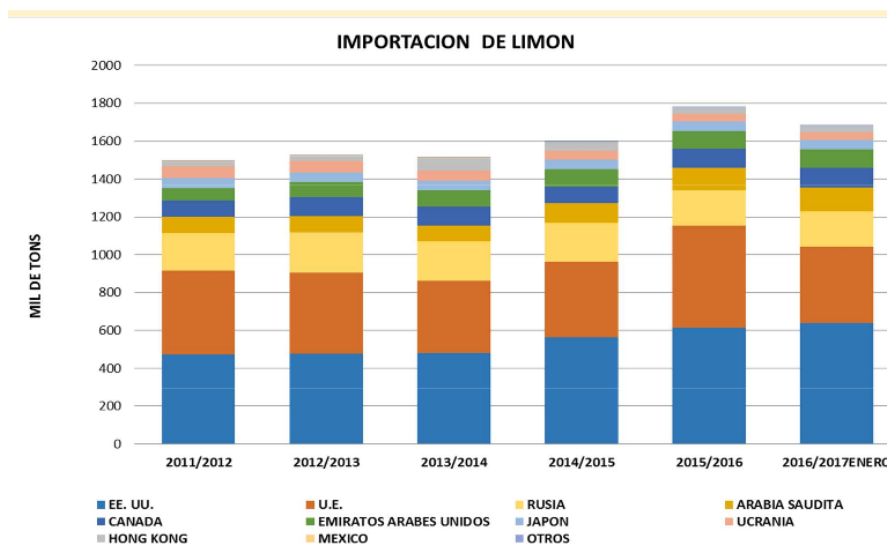


Figura 3

Fuente: (Dansa & Nocera, 2017)

2.2 Mercado norteamericano

En el caso del mercado norteamericano, al inicio del periodo 1980-2010, solo el 2 % de las importaciones mundiales llegaban a los consumidores del país del norte. Sin embargo, para el año 2010, EE. UU. ya concentraba el 21 % de dichas importaciones; lo que resultó en un incremento del 200 % en dicho período. Actualmente, este mercado se constituye como el principal importador del mundo.

Para el año 2013, EE. UU. concentró el 11 % de las importaciones globales, USD 283 millones. Antes de 1990, las importaciones no tenían un papel central y las exportaciones representaban el 50 % de la producción. Sin embargo, a partir de ese año, las importaciones norteamericanas tuvieron un giro central: el mercado se abrió a las exportaciones de limones provenientes de España, Chile, México y de Las Bahamas. En consecuencia, México se convirtió en el principal proveedor de este cítrico para EE. UU. En el año 2013, casi el 92 % del limón consumido en el país del norte era mexicano, seguido por un 5 % del mercado que era chileno y un 3 % para otros países.

Con respecto a las variaciones interanuales norteamericanas, la más representativa fue de Brasil, que pasó de exportar USD 58 mil, en 2012, a más de USD 1 millón, en 2013 (un incremento del 1600 %).

2.3 Producción y destinos del limón argentino

Argentina es el tercer exportador mundial de limones frescos. El jugo de limón nacional cuenta con atributos excepcionales de calidad, color, sabor, proporción de pulpa, y una relación de sólidos solubles y acidez que es muy apreciada en el mercado internacional.

Este producto es el principal bien del complejo citrícola argentino y representa casi la mitad de la producción nacional de frutas cítricas; esa la segunda fruta en fresco más exportada, detrás de las peras.

Para Argentina, la exportación de limón industrializado tiene un rol fundamental para su región productora. Nuestro país es uno de los productores, industrializadores y exportadores de limón más importantes en el mundo: es responsable por el 56,15 % de la industrialización de limón a nivel global y cumple un rol central en la exportación de jugo de limón y de aceite esencial. Durante la temporada 2016-2017, según la Federación Argentina del Citrus (Federcitrus), el 93,21 % de la producción e industrialización de limones del hemisferio sur fue argentina.

Debido a que es casi la única alternativa en contraestación (julio-octubre), respecto del hemisferio norte, la oferta argentina cuenta con una sólida posición en el mercado internacional. Según datos estadísticos del Instituto de Desarrollo Productivo de Tucumán (IDEP), durante el periodo 1980-2010, la producción frutícola nacional tuvo un crecimiento anual del 5,7 %; muy por encima de la media mundial.

En Argentina, la producción está muy concentrada, debido a factores climáticos y de suelo. Durante la temporada 2016-2017, los citricultores tucumanos se destacaron con más del 73 % del total producido y cerca del 90 % de las exportaciones argentinas de limón fresco. El resto de la producción de esta fruta cítrica se encuentra distribuida entre las provincias de Salta, Corrientes y Jujuy.

Tucumán es la provincia limonera por excelencia y su producción cuenta con un certificado de origen que facilita su colocación en mercados con elevadas exigencias público-privadas de calidad y sanidad. Asimismo, constituye el polo productor e industrializador de mayor relevancia de la agroindustria limonera del mundo.

El gran crecimiento tecnológico le ha dado mayor rendimiento, superficies plantadas y producción. De 602.015 toneladas, en el año 1995, pasó a producir 1.440.000, en el 2011. La producción de limones genera empleo para, aproximadamente, 50 mil tucumanos y representa el 50 % de las exportaciones de la provincia.

El limón argentino se destina tanto a la exportación como al mercado interno y a la industria. Durante la temporada 2016-2017, el 75,3 % de la producción se dirigió a la industria (para la elaboración de jugo concentrado, aceite esencial, aromas y cáscara deshidratada, que se exportan casi en su totalidad), el 16,5 % se exportó en fresco y el 8,2 % restante correspondió a consumo interno, (Federcitrus, 2018).

Destino de las exportaciones Argentinas de citrus (en toneladas) - Año 2017
Destination of Argentine fresh citrus exports (tons) - Year 2017

DESTINO DESTINATION	Limón Lemon	Naranja Orange	Mandarina mandarin	Pomelo Grapefruit	TOTAL TOTAL	% %
España	38.588	27.914	73	135	66.711	18,77%
Rusia	42.295	3.134	20.024	111	65.564	18,45%
Holanda	31.006	6.681	511	21	38.219	10,75%
Italia	31.246	3.516	-	21	34.783	9,79%
Paraguay	-	28.351	895	182	29.429	8,28%
Canadá	10.298	1.760	5.185	116	17.360	4,88%
Grecia	12.141	-	-	-	12.141	3,42%
Ucrania	9.951	437	84	58	10.531	2,96%
Gran Bretaña	7.221	106	643	-	7.970	2,24%
Francia	7.160	234	-	-	7.395	2,08%
Filipinas	71	578	6.509	-	7.158	2,01%
Polonia	6.643	-	-	-	6.643	1,87%
Alemania	5.084	96	-	-	5.180	1,46%
Rumania	4.336	-	-	-	4.336	1,22%
Dinamarca	3.017	-	-	-	3.017	0,85%
Malasia	1.653	239	938	-	2.829	0,80%
Indonesia	1.146	143	1.444	-	2.734	0,77%
Eslovenia	2.578	48	-	-	2.626	0,74%
Bélgica	2.181	188	-	-	2.369	0,67%
Emiratos Arabes	517	521	1.325	-	2.363	0,66%
Arabia Saudita	87	1.448	797	-	2.331	0,66%
Singapur	1.229	457	573	-	2.259	0,64%
Portugal	1.306	639	256	-	2.201	0,62%
Kosovo	1.904	48	-	-	1.952	0,55%
Hong Kong	1.214	68	261	-	1.543	0,43%
Resto del mundo	12.380	2.366	941	63	15.749	4,43%
TOTAL	235.254	78.972	40.461	708	355.396	

Fuentes | Sources: SENASA Oficina de Estadística de Comercio Exterior Enero 2018

Figura 4

Los principales destinos de exportación son los países del hemisferio norte, especialmente, aquellos ubicados en contraestación. Durante el 2017, un promedio de más del 60 % de las ventas externas fue dirigido hacia la Unión Europea, especialmente, hacia Rusia, España, Italia y Holanda. Recientemente, Rusia se constituyó como el mercado más importante para el limón argentino con el 18% de todo lo exportado. España es el segundo destino de exportación (16,4%), le siguen Italia (13,3%) y Holanda (13,2%).

Con 1.7 millones de toneladas anuales, Argentina es el octavo productor mundial de frutas cítricas y el primero de limón industrializado, seguido por España y los EE. UU., según el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Este breve recorrido econométrico por la cadena productiva del limón sirve para concluir que la región del NOA cuenta con ventajas comparativas de producción cítrica muy competitivas a nivel mundial, cuyos productos se destinan en su mayoría a

exportación. Esto constituye a dicho sector en un actor capital en el mercado mundial de este cítrico, cuya oferta en contraestación lo posiciona en un lugar privilegiado para exportar a los mercados más cotizados (EE. UU y Eurasia), en un contexto de alta demanda. Si bien las exportaciones argentinas cuentan cada vez más con mercados diversificados, nuestra región estuvo siempre muy interesada en colocar sus productos en el mercado de consumo norteamericano. Este último tuvo un crecimiento fenomenal en su demanda, lo que lo convirtió en uno de los mercados más cotizados para los productores; además, contar con dicha plaza funciona como una “carta de presentación” para futuros mercados.

3. Medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio internacional

En el siguiente apartado, haremos un recorrido por las definiciones, los conceptos, las normas, los acuerdos, los ámbitos y los organismos de injerencia en la regulación de las MSF internacionales para enmarcar esta investigación dentro de las reglas y de las pautas internacionales que tienen implicancia en el conflicto central de nuestra tesis. Esto servirá para incorporar las herramientas que nos ofrecen las instituciones internacionales para resolver problemáticas sobre el comercio de materias primas. Los ámbitos y las normativas analizadas a continuación, junto con las negociaciones bilaterales, son las únicas vías posibles de resolución que trabajamos en esta investigación. No hallamos ningún otro canal de solución para esta problemática más que la institucionalidad internacional y las negociaciones bilaterales.

3.1 El GATT y las MSF

La OMC y su predecesor, el GATT, emergieron en el marco de dos momentos coyunturales de la historia, con características económicas y sociales propias. En el caso del GATT, varios tratados y acuerdos sirvieron como medios para instalar un nuevo orden mundial impulsado por las políticas de una nueva hegemonía y por sus aliados de ese entonces, cuyas características principales eran el libre comercio, el patrón dólar, el sistema democrático y la creación del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para la constitución de un bloque de defensa mundial ante el ataque a los países democráticos de occidente. En otras palabras, una estructura forjada a imagen y semejanza de los países centrales de ese entonces. “Las decisiones de política y las dinámicas internas son importantes pero son formuladas e implementadas dentro del contexto de un régimen global que puede facilitar o que inhibir.”, (Tussie, América Latina en el sistema mundial del comercio, 2012). El GATT se originó en 1947 con 23 socios

fundadores. Veinte naciones fuera de ALyC: Australia, Bélgica, Birmania (actual Myanmar), Canadá, Ceilán (actual Sri Lanka), China, Checoslovaquia, EE. UU., Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Holanda, Pakistán, Reino Unido, Rodesia del Sur (actual Zimbawe), Siria y Sudáfrica; y tan sólo tres países que integran nuestra región: Brasil, Chile y Cuba. Posteriormente, se constituyeron como Estados Miembros las naciones latinoamericanas de Haití, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Perú. En los años 60, ingresaron Trinidad y Tobago, Barbados, Guyana, Jamaica y Argentina; y, finalmente, Colombia en 1981 y México en 1985.

Salvo pocos casos, los países de América Latina, junto con la mayoría de las naciones de África y algunas de Asia-Pacífico, se caracterizan por poseer matrices productivas primarias y períodos intermitentes de industrialización, como, por ejemplo: México, Brasil y Argentina. La aplicación y armonización de las MSF con la normativa internacional cobra gran relevancia para los países del sur global.

En este sentido, la transparencia y aplicación de buena fe en las medidas de sanidad e inocuidad de los productos de origen vegetal y animal relacionados con el comercio son importantes para los países productores de materias primas. Sin embargo, “la llave que abrió la puerta del GATT” estaba diseñada por y para los países industrializados y productores de manufacturas., A pesar de ello, existían algunos artículos del Acuerdo General del GATT de 1947 que, de una manera u otra, involucraban a las MSF y que tienen gran implicancia en casos actuales, como el aquí tratado. El primer artículo del Acuerdo General (cláusula de la NMF) detalla el trato no discriminatorio a las importaciones de un país sobre otro. En otras palabras, la concesión de cualquier ventaja o privilegio otorgada por una nación a otra, debe también brindarse al resto de los países. El tercer artículo trata sobre el trato no menos favorable a las importaciones, que el otorgado a los mismos productos de origen

doméstico. Asimismo, el artículo XX, del mismo Acuerdo autorizaba a los países a implementar aquellas medidas necesarias para cuidar la salud, la vida de las personas, los animales y los vegetales, “siempre que no constituyeran un medio de discriminación injustificable entre los países en que prevalecieran las mismas condiciones o una restricción encubierta al comercio.” (Organización Mundial de Comercio , 2018)

RONDAS:

1. Ginebra (1947)
2. Annecy (1949)
3. Torquay (1950-1951)
4. Ginebra (1956)
5. Ginebra (1960-1961) — denominada también Dillon—
6. Kennedy (1964-1967)
7. Tokio (1973-1979)
8. Uruguay (1986-1994).

Ibíd.

En sus ocho rondas, esta institución multilateral de comercio se caracterizó, principalmente, por acordar entre sus miembros la constante reducción de aranceles a las manufacturas. Sin embargo, en la Ronda de Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales (1974-1979) se negoció el Acuerdo de OTC que representaba la primera intención de comprometerse y de acercarse, un poco más, a la regulación de las materias primas; aunque no era un tópico primordial en ese entonces. Este acuerdo integraba condiciones técnicas como resultados de las MSF relacionadas con los Límites Máximos de Residuos (LMR) de plaguicidas, y cuestiones de inspección y etiquetado. Durante este período, los países involucrados en el Acuerdo deciden incorporar las normas internacionales relacionadas con la temática, como la Comisión del *Codex Alimentarius*. Ya en 1979, el Acuerdo de OTC incluía normativa relacionada con la

solución de diferencias comerciales en consecuencia de las restricciones implementadas para garantizar la inocuidad de los alimentos y otras de índole técnico. Sin embargo, aún faltan una Ronda para que se negocie y 16 años para que, finalmente, se implemente el OSD.

3.2 Surgimiento del OMC y del Acuerdo de las MSF

Dado que es tan fácil que las medidas sanitarias y fitosanitarias tengan en la práctica efectos de restricción del comercio, los gobiernos miembros del GATT pensaron que era necesario establecer normas claras con respecto a su aplicación. El objetivo de la Ronda de Uruguay de reducir la utilización de otros posibles obstáculos al comercio acrecentó el temor a una eventual utilización de las medidas sanitarias y fitosanitarias con fines proteccionistas. (Organización Mundial de Comercio, 2018)

La OMC se constituye a fines del siglo XX como un organismo canalizador de políticas de países en vías de desarrollo y de la esfera soviética, que no tenían mucha participación en la toma de decisiones del GATT. Durante su existencia, el GATT contó con una gran influencia de EE. UU. y de la actual UE, al momento de la toma de decisiones y poca, o casi nula, participación de otros países de la periferia.

El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, que entró en vigor en 1995, representa un avance significativo en la reforma del comercio de productos agropecuarios y en el establecimiento de un sistema más equitativo y competitivo. El Comité de Agricultura supervisa la aplicación del Acuerdo. (Organización Mundial de Comercio, 2018)

En la Ronda Uruguay, celebrada entre 1986 y 1994, se negoció el Acuerdo de la OMC sobre la Agricultura, el cual forma parte del Acuerdo firmado en Marrakech el 15 de abril de 1994, que establece a la OMC como reemplazante del GATT a partir del 1.º de enero de 1995. El surgimiento de la OMC manifestó ciertas intenciones de dar un primer paso hacia una competencia más leal para lograr que el sector primario sufra menos distorsiones. Los Estados Miembros de la OMC acordaron mejorar el acceso a los mercados y reducir las subvenciones con efectos distorsivos para la agricultura. En general, estos compromisos fueron aplicados de forma progresiva, a lo largo de un período de seis años (a partir de 1995); y de diez años, en el caso de los países en desarrollo.

El Acuerdo de las MSF fue negociado en paralelo con el Acuerdo de Agricultura. El objetivo de estas medidas acordadas y establecidas entre los Estados Miembros de la OMC es prevenir la circulación, el egreso y el ingreso de los productos que no cumplan con los estándares de calidad y sanidad acordados previamente. Estas medidas siguen la misma línea fomentada, originalmente, por el GATT, para que cada país tenga derecho a resguardar la sanidad y la inocuidad de sus productos y de su producción, y la salud de sus habitantes. Sin embargo, durante el encuentro ocurrido en Uruguay se le dio entidad a la existencia de conflictos y diferencias entre países con respecto al abuso de ciertas políticas que actúan como medidas proteccionistas para algunos mercados. Es aquí donde se le da relevancia y “se toman cartas en el asunto” sobre la utilización de MSF para proteger el mercado y la industria nacional. A partir de este momento, los conflictos entre estados pueden ser tratados en la OMC para acelerar los tiempos de resolución de las disputas comerciales. A partir de 1995, queda conformada la OMC tal como la conocemos hoy en día: un organismo internacional integrado por consejos,

comités e instancias de negociación de distintas jerarquías e implicancia en las diferencias entre los Estados Miembros. La OMC establece que su estructura está compuesta por un órgano supremo que es la Conferencia Ministerial, seguida por el Consejo General (órgano principal para la adopción de las decisiones corrientes, el cual se reúne varias veces al año) y demás consejos y comités. Actualmente, este Foro Internacional cuenta con más de 160 miembros que representan el 98 % del comercio mundial. Su máxima autoridad es el Director General, cuyo mandato tiene una duración de cuatro años. El actual mandatario es Roberto Azevêdo, quien asumió el 1º de septiembre de 2013 y fue renombrado en el cargo en febrero de 2017.

Organigrama de la OMC:

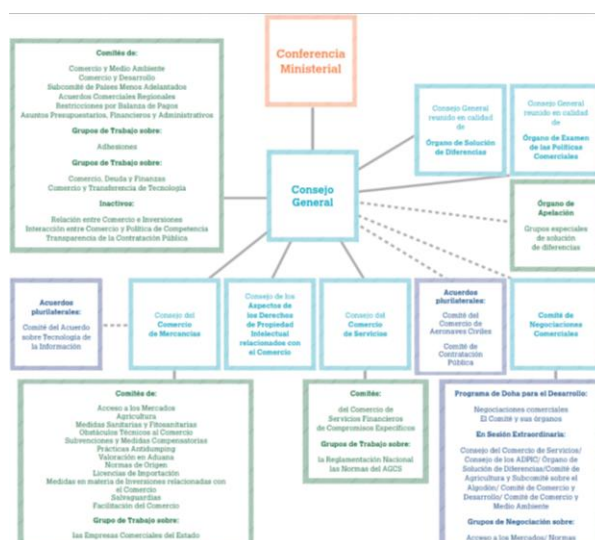


Figura 5

(Organización Mundial de Comercio , 2018)

3.3 Las MSF en el complejo (cadena) citrícola argentino

Las exportaciones argentinas de limón fresco se ven afectadas por diversas MSF y por reglamentos técnicos adoptados por los países de destino, como es el caso de la

exigencia de requisitos fitosanitarios y del establecimiento de LMR³. El principal problema comercial relacionado con los LMR es que el ingreso al mercado de destino está sujeto al cumplimiento de con estos límites. Tampoco se permitirá dicho ingreso cuando no haya acuerdo con el país importador respecto del sistema de monitoreo y de certificación que debe ser utilizado. Aunque este tipo de prescripciones son fijadas por cada país, también existen, como mencionamos más arriba, valores determinados a nivel internacional. En este caso, son determinados por la Comisión del *Codex Alimentarius* (organismo reconocido por el Acuerdo MSF y de referencia para estas normas).

Las medidas encaminadas a garantizar la inocuidad de los alimentos y el control sanitario de los animales y los vegetales deben basarse en la mayor medida posible en el análisis y evaluación de datos científicos objetivos y exactos. (Organización Mundial de Comercio , 2018)

Como bien destaca la OMC, los requisitos fitosanitarios surgen como resultado del ARP⁴ que elaboran los países a los que se exporta, en este caso, limones frescos. Asimismo, en el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), se ha desarrollado el estándar internacional que establece los lineamientos para la elaboración de estos ARP. Sin embargo, estos análisis pueden transformarse en una barrera comercial cuando se produce una demora mayor a la necesaria para aplicarlos. Dichas demoras son denominadas “demoras indebidas”, así

³ Límite de productos agroquímicos aplicados permitidos en la fruta para que pueda ingresar a un mercado.

⁴ Análisis de Riesgo de Plagas: proceso de evaluación de las evidencias biológicas o científicas y económicas para determinar si una plaga debería reglamentarse, y la intensidad de cualesquiera medidas fitosanitarias que hayan de adoptarse contra ella. (Secretaría de Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, 2005)

como también cuando hay posibles discrecionalidades en la interpretación de sus resultados. Por solo mencionar un caso, de forma ilustrativa, muchos países importadores exigen como requisito para control, ante la sospecha de que algunos exportadores no se encuentren con regiones productivas libres de la plaga vegetal Mosca de los Frutos⁵, la aplicación de tratamientos cuarentenarios de frío para las frutas. Este proceso genera severos daños en la calidad del limón y pérdidas de competitividad en los mercados de destino.

Otra medida que suele ser exigida por los importadores es la supervisión en origen de la zona productora del país exportador. Esta supervisión está a cargo de inspectores oficiales del país de destino, en conjunto con técnicos del país de origen. Generalmente, los gastos de estas supervisiones están a cargo del sector productivo, por lo que sus costos afectan la rentabilidad de la exportación.

En 1963, la Comisión del *Codex Alimentarius* fue creada en el marco de la FAO y de la Organización Mundial de la Salud (OMS), con el objetivo de desarrollar normas en materia alimentaria y códigos de prácticas y directrices bajo el Programa Conjunto FAO/OMS de Normas Alimentarias.

Se define el “Codex Alimentarius” (o Código Alimentario) como un compendio de normas y guías destinadas a proteger la salud de los consumidores y garantizar prácticas leales en el comercio de productos alimentarios con miras a facilitar el comercio internacional entre los mismos. (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, 2018)

⁵ La plaga Mosca de los Frutos es considerada una de las plagas de mayor importancia económica para la producción frutihortícola de la Argentina debido a los daños que produce en la fruta y en las mermas económicas asociadas. (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, 2016)

Esta entidad es el organismo internacional de referencia más relevante en materia de inocuidad de los alimentos y de prácticas leales de comercio. La Comisión organiza su trabajo mediante comités temáticos presididos por un Estado Miembro. Estos comités abordan, anualmente, documentos de negociación que luego son aprobados por los mismos miembros de los comités.

Los Acuerdos de las MSF y de los OTC son relevantes para nuestra investigación debido a las exigencias y garantías que otorgan a los Estados Miembros en materia sanitaria, fitosanitaria y comercial. “La naturaleza de la medida es lo que determina si pertenece al ámbito del Acuerdo OTC: su finalidad es lo que determina si se rigen por el Acuerdo MSF”, (Organización Mundial de Comercio , 2018). El primero regula la elaboración y la aplicación de medidas sanitarias, fitosanitarias y de inocuidad de alimentos que puedan afectar el comercio internacional. El objetivo fundamental de dichas medidas es reafirmar el derecho soberano de todo gobierno de garantizar el nivel de protección sanitario y fitosanitario que estime apropiado y, al mismo tiempo, evitar que se utilice ese derecho de forma indebida con fines proteccionistas. El objetivo del Acuerdo MSF es que coexistan el derecho de los gobiernos a proteger la sanidad y la calidad de sus producciones y la salud de sus habitantes, y el de distribuir libremente las mercancías en el comercio internacional. De esta manera, establece las reglas básicas para la aplicación de MSF como, por ejemplo, que estén justificadas y armonizadas con las normas internacionales. En otras palabras, el Acuerdo MSF tiene la intención de facilitar el intercambio comercial y la armonización de la normativa, bajo el reconocimiento de tres organizaciones de referencia en la materia: la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE, por sus siglas en inglés), la CIPF y la Comisión del *Codex Alimentarius*. El Acuerdo reconoce el derecho de los gobiernos a elegir sus propias medidas. Sin embargo, si las medidas de un país son más restrictivas para el

comercio que las establecidas por las normas internacionales, sus interlocutores comerciales pueden pedir una justificación científica que demuestre que la aplicación de la norma internacional no lograría el nivel de protección sanitaria que el país considera apropiado.

Por otro lado, el Acuerdo de los OTC tiene el siguiente objetivo:

Que los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad no sean discriminatorios ni creen obstáculos innecesarios al comercio. Al mismo tiempo, el Acuerdo reconoce el derecho de los Miembros de la OMC a aplicar medidas para alcanzar objetivos normativos legítimos, tales como la protección de la salud y la seguridad de las personas o la protección del medio ambiente. El Acuerdo OTC recomienda firmemente a los Miembros que basen sus medidas en normas internacionales como medio de facilitar el comercio. Las disposiciones sobre transparencia del Acuerdo tienen por objeto crear un entorno comercial previsible., (Organización Mundial de Comercio , 2018)

Este Acuerdo incluye las reglamentaciones técnicas, las normas aplicadas de manera voluntaria y los procedimientos utilizados para garantizar el cumplimiento, a excepción de las MSF definidas en el Acuerdo anterior. Esta forma de compromiso es administrada por un comité integrado por todos los miembros de la OMC. Dicho comité se reúne tres veces por año para tratar una agenda que abarca los siguientes temas: normativa privada que afecta el comercio internacional, coordinación entre los órganos y los acuerdos mencionados y actividades relevantes de los miembros.

Dentro del Acuerdo MSF, se encuentran el Mecanismo de Buenos Oficios (MBO) y las PCE. El MBO es una instancia a la que los miembros pueden recurrir cuando afrontan un problema comercial como consecuencia de la aplicación de una medida sanitaria o fitosanitaria. Este mecanismo involucra la asistencia del Presidente del comité y pretende ser una instancia intermedia entre el planteo de una preocupación comercial en la agenda y el procedimiento formal del OSD.

Las PCE son cuestiones que los países plantean frente al comité en relación con las medidas impuestas por otros miembros para solicitar a sus interlocutores comerciales que expliquen o justifiquen las prescripciones que dificultan sus exportaciones. Dentro del comité, los miembros tienen la oportunidad de examinar las preocupaciones comerciales en un contexto bilateral o multilateral y de solicitar aclaraciones. En el 2012, la Argentina recurrió a dicha instancia y las respuestas por parte del organismo sanitario norteamericano fueron demoradas y casi nulas. Es importante aclarar que, desde la creación de esta instancia hasta el 2017, el número de casos no resueltos es mayor al de los resueltos.

Chart 1.4 – Resolved STCs

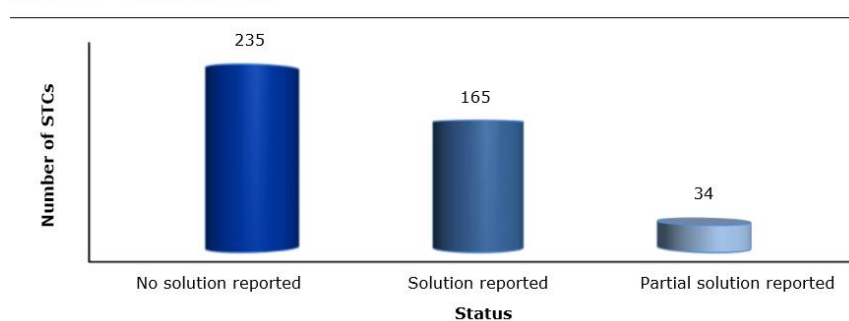


Figura 6

(Organización Mundial de Comercio, 2018)

El sector cítrico argentino siempre ha demostrado gran interés por el mercado norteamericano y ha tomado acciones que cumplen con estos requisitos sanitarios para seguir exportando.

Hace tiempo que Argentina se posicionó como el primer país exportador de limones industrializados del mundo, con una producción de 1.7 millones de toneladas (temporada 2017) centralizadas en la provincia de Tucumán. Actualmente, tiene su principal destino es la UE, cuyo mercado nunca implementó prescripciones fitosanitarias respecto del producto en cuestión.

El mercado de los cítricos argentinos a EE. UU. estuvo cerrado hasta el año 2001. Luego de varias gestiones realizadas por Senasa se logró su apertura a mediados de ese año. Posteriormente, por intervención de un juez del Estado de California que recusa el análisis técnico (ARP Análisis de Riesgo de Plagas) realizado por APHIS, luego de una campaña y media de exportación (hasta diciembre 2001) y bajo una fuerte presión del sector citricultor de ese estado el mercado se vuelve a cerrar. (Funcionario del Senasa, 2009)

Durante el periodo en que se consiguió la apertura las exportaciones lograron un total de aproximadamente un millón de cajas al año, representando algo más de 18 millones de dólares. (Ibíd.)

Durante el 2001, Argentina podía ingresar limones a EE. UU., hasta que una presentación de los productores del Estado de California promovió la suspensión de las exportaciones a dicho país. La petición de los productores se basaba en la posible transmisión de la Cancrosis de los Cítricos por parte de limones argentinos; debido a que dicha enfermedad puede causar defoliación severa, la muerte de las ramas y la caída

prematura de fruto. Como consecuencia de ello, nuestro país tuvo una pérdida de exportación de 510 mil toneladas por un valor superior a los USD 348 millones, (Senasa, 2018). En otras palabras, el mercado norteamericano para la exportación de limones de la región del NOA se cerró por una decisión judicial del gobierno norteamericano. Todo indicaría que la presión proteccionista de los productores californianos tuvo mayor fuerza ante cuestiones técnicas y científicas de carácter internacional.

Lo expuesto en este apartado nos sirve para revisar los antecedentes en materia de derecho internacional y de normativas sanitarias y fitosanitarias que emergieron en los distintos ámbitos, instituciones y acuerdos intergubernamentales. Esto sirve para repasar y entender, desde una perspectiva histórica, los hechos y las discusiones que gestaron las reglas, los órganos y las agencias internacionales que, actualmente, tienen implicancia en nuestro estudio de caso. Por lo tanto, podemos decir que las MSF y el intercambio de materias primas no tuvieron gran relevancia durante el origen del régimen de comercio imperante en la segunda mitad del siglo XX. Para que estas medidas integraran la agenda del GATT y de la OMC, pasaron muchos años y Rondas. Quizás, dos grandes encuentros produjeron un cambio de paradigma, en este sentido: las Rondas de Tokio y Uruguay, cuyas instancias dieron origen a la OMC y sus distintos acuerdos (de los OTC y de las MSF) y órganos (OSD). Estos últimos conforman cuatro pilares fundamentales para el análisis de la resolución del conflicto. Por eso, en el siguiente capítulo nos adentraremos en el OSD para el planteamiento de diferencias comerciales.

4. El ámbito de solución de diferencias de la OMC

En esta sección ingresaremos en el núcleo del conflicto, respeto de las posturas de ambos países, y en el centro de la OMC, en materia de resolución de diferencias comerciales entre países: el OSD, que tuvo origen a partir de la Ronda de Uruguay y que produjo un cambio capital en dicho sentido. El conflicto que trata nuestra tesis llegó a una instancia previa a la conformación de paneles dentro del OSD. Por eso, creemos importante describir y analizar el conflicto de los limones en el marco de este órgano. El problema ingresa en la OMC en una etapa avanzada de la diferencia planteada y luego de distintos intercambios en materia fitosanitaria y comercial entre organismos competentes y estados. Por lo tanto, en este apartado, incorporaremos una revisión cronológica de los puntos más importantes de este intercambio, tomados de un informe realizado por un funcionario que participó en las negociaciones. Asimismo, incorporaremos los artículos y los acuerdos más relevantes que integran la demanda argentina hacia EE. UU presentada ante la OMC; los informes científicos citados por la agencia norteamericana para el cierre del mercado; las investigaciones y los análisis del Senasa sobre las enfermedades citadas; las demandas del sector productivo de California al USDA/APHIS; y las instancias de negociaciones bilaterales previas a la reapertura de dicho mercado.

4.1 Acuerdos y normativas incumplidas

El “Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias” de la OMC (...) fue negociado durante la Ronda Uruguay, y es un Acuerdo jurídicamente vinculante que compromete a los países Miembros a solucionar sus diferencias de manera ordenada y

multilateral. Es el primer sistema de solución de diferencias comerciales entre gobiernos. (Organización Mundial de Comercio , 2018)

Luego de numerosas negativas, y en ausencia de fundamentos sólidos, en 2012 Argentina expuso una preocupación comercial específica (PCE) sobre este tema en la OMC. Finalmente, y ante las demoras verificadas en las gestiones por parte del organismo sanitario estadounidense, en octubre de 2012, la Argentina accionó en contra de Estados Unidos en el OSD de la OMC. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2014)

El OSD recibe planteamientos de diferencias entre naciones que son presentadas por un país sobre la base de los acuerdos que integran el Acta Final de la RU, cuyos textos incluyen a las normas y a los procedimientos que reglan el OSD. Este Órgano tiene la potestad de formar grupos especiales para la solución de diferencias y de imponer arbitraje sobre los temas. Asimismo, cuenta con la autoridad para incorporar informes de los grupos mencionados, del arbitraje y del Órgano de Apelación, para observar la aplicación de las sugerencias y de las resoluciones que figuran en estos informes, y para autorizar la suspensión de concesiones en caso de incumplimiento.

Desde la creación del OSD, nuestro país reclamó ante siete actores (Brasil, Chile, España, EE. UU., Hungría, Perú y la UE) Dentro de dichos reclamos, se encuentra la presentación titulada DS448: Estados Unidos — Medidas que Afectan a la Importación de Limones Frescos”. Los dos documentos presentados por la Argentina, el primero fechado el 3 de septiembre de 2012 y el segundo el 7 de diciembre del mismo año, apelan a los artículos I.1, III.4, X.1, X.3,y XI.1 del GATT de 1994; a los artículos 1.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.3, 5.1, 5.2, 5.4, 5.6, y 7; y AL Anexo B, 8; al Anexo C; al artículo 10.1 del Acuerdo MSF; y al artículo XVI.4 del Acuerdo de Marrakech. Según los

documentos presentados: “Las medidas de los Estados Unidos anularían o menoscabarían los beneficios que para Argentina se derivan, directa o indirectamente, de los acuerdos abarcados”, (OMC, 2012). Según el Acuerdo GATT de 1994 publicado en el sitio web oficial⁶ de la OMC, los artículos mencionados, cuyos extractos consideramos relevantes para el estudio de nuestro caso, afirman lo siguiente:

Artículo 1.1: “cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.”

Artículo 3.4: “Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior”

Artículo 11.1: “Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante

⁶ “Los textos que se reproducen en esta sección no tienen el valor legal de los documentos originales que se depositan y guardan en la Secretaría de la OMC en Ginebra”, (Organización Mundial de Comercio , 2018).

contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas.”

Es importante destacar que estos tres artículos citados no fueron considerados por EE. UU. al momento de tomar la medida en detrimento de la exportación de productos argentinos. Los limones de nuestro territorio no contaron con las mismas concesiones otorgadas al resto de los exportadores de limones con destino a EE. UU.; como fue el caso de Brasil, cuyas plantaciones cítricas fueron infestadas con la CVC en el mismo periodo que en nuestro país, según el artículo 1.1, AGAAC (Acuerdo General sobre los Aranceles Aduaneros y el Comercio). Asimismo, los limones de la región del NOA y del NEA recibieron un trato menos favorable (acción prohibida por el citado artículo 3.4 del AGAAC) que los norteamericanos, ya que a estos no se les exigió ninguna prescripción con respecto a enfermedades vegetales para vender su producción a los consumidores. Por último, se puede decir que la MSF funcionó como una prohibición o restricción a las importaciones argentinas durante 17 años, en contra de lo estipulado por el artículo 11.1 del mencionado Acuerdo, debido a que las investigaciones citadas perdieron su aval científico con el pasar del tiempo.

Con respecto al Acuerdo de las MSF, los extractos cuyo contenido consideramos de relevancia para el estudio de caso afirman lo siguiente⁷:

Artículo 1.1: “El presente Acuerdo es aplicable a todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que puedan afectar, directa o indirectamente, al comercio internacional. Tales medidas se elaborarán y aplicarán de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo”.

⁷ *Ibíd.*

Artículo 2.2: “Los Miembros se asegurarán de que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria sólo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, de que esté basada en principios científicos y de que no se mantenga sin testimonios científicos suficientes, a reserva de lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 5.”

Artículo 2.3.: “Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias y fitosanitarias no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o similares, ni entre su propio territorio y el de otros Miembros. Las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional.”

Artículo 3.1: “Para armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan, salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo y en particular en el párrafo 3.”

Artículo 3.3: “Los Miembros podrán establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria más elevado que el que se lograría mediante medidas basadas en las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, si existe una justificación científica o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado de conformidad con las disposiciones pertinentes de los párrafos 1 a 8 del artículo 5.”

Artículo 5.1: “Los Miembros se asegurarán de que sus medidas sanitarias o fitosanitarias se basen en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, teniendo en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes.”

Artículo 5.2: “Al evaluar los riesgos, los Miembros tendrán en cuenta: los testimonios científicos existentes; los procesos y métodos de producción pertinentes; los métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba; la prevalencia de enfermedades o plagas concretas; la existencia de zonas libres de plagas o enfermedades; las condiciones ecológicas y ambientales pertinentes; y los regímenes de cuarentena y otros.”

Artículo 5.4: “Al determinar el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, los Miembros deberán tener en cuenta el objetivo de reducir al mínimo los efectos negativos sobre el comercio.”

Artículo 5.6: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3, cuando se establezcan o mantengan medidas sanitarias o fitosanitarias para lograr el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, los Miembros se asegurarán de que tales medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica.”

Los artículos arriba citados del Acuerdo MSF son los más específicos con respecto a la utilización de estas medidas como barreras proteccionistas. Dichos

artículos son claros sobre la importancia del aval de las medidas mediante justificación científica, de su armonización con la normativa internacional, y de la prevención sobre cualquier restricción al comercio, entre otros. Entonces, podemos decir que EE. UU. no cumplió con ninguno de los apartados citados. En este sentido, las medidas tomadas para cerrar el mercado norteamericano no estuvieron avaladas en posibles riesgos hacia los vegetales, animales y habitantes. Como se comprobó en el ARP realizado antes de la apertura comercial a los limones argentinos, nunca existió amenaza alguna mediante el intercambio comercial.

4.2 Origen del caso

¿Sobre qué se basó el USDA/APHIS para cerrar el mercado norteamericano a los limones argentinos? En el año 2001, EE. UU. cerró la importación a los productos argentinos debido a la posible transmisión de la enfermedad Cancrosis de los Cítricos a su producción citrícola, mediante limones provenientes del NOA (zona declarada Área Libre de Cancrosis de los Cítricos, hasta ese momento). Dicha región era la única habilitada para exportar hacia ese mercado debido a que el otro macizo citrícola argentino, el Noreste Argentino (NEA), no contaba con la condición de Área Libre⁸ con la que sí contaba el NOA. La emergencia en la región del NOA de esta enfermedad bacteriana con restricciones para importar hacia el mercado norteamericano obstaculizó las negociaciones bilaterales para reabrir ese mercado.

En el 2004, mediante gestiones realizadas por Senasa, la comunicación oficial entre los técnicos de dicho Servicio y los del USDA/APHIS se reanuda. A partir de entonces, se concretaron varias misiones oficiales que permitieron desarrollar una

⁸ Área Libre de Plagas: Un área en donde una plaga específica no está presente, según se ha demostrado con evidencia científica y en la cual, cuando sea apropiado, dicha condición esté siendo mantenida oficialmente [FAO, 1995]. (Secretaría de Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, 2005)

agenda de trabajo en la que se especificó, primero, comenzar con los análisis técnicos para los limones del NOA y, luego, continuar con los del NEA.

El proceso de apertura de un mercado para un determinado producto, el cual debe cumplir con los requerimientos fitosanitarios del país comprador, requiere la realización de estudios técnicos que deben ser llevados a cabo y cuyos lineamientos se basan en normas internacionales. Estos estudios forman parte de lo que se denomina Análisis de Riesgo de Plagas (ARP o PRA en inglés) y su realización requiere la revisión y análisis de información actualizada de la situación de las plagas en el país de origen y la determinación del riesgo de introducción y dispersión que cada una de ellas podrían tener en el destino. (Funcionario del Senasa, 2009)

Como bien enuncia el funcionario, para concretar la apertura de un mercado, o en este caso la reapertura, es necesario desarrollar un ARP en el país de origen, a cargo del organismo fitosanitario que lo solicite. El USDA/APHIS es el responsable del ARP y de plantear las medidas fitosanitarias que sirvan para minimizar el riesgo de introducción de plagas cuarentenarias para habilitar la importación de los productos.

En este sentido, podemos resaltar que, históricamente, los procedimientos a cargo de EE. UU. para la apertura de productos de origen vegetal tienen dos versiones: una, agilizada para productos de bajo riesgo para su producción local; y otra, más extensa, para aquellos productos de gran importancia estratégica, como es el caso de los cítricos.

A continuación, presentamos un resumen del trabajo realizado conjuntamente entre el Senasa y el USDA/APHIS para la reapertura de dicho mercado.

- Diciembre de 2005: Inicio del ARP.

- Julio-agosto de 2006: Trabajo en la sede del APHIS (Carolina del Norte, EE.UU.) entre técnicos de ambas agencias para cerrar las evaluaciones técnicas de las plagas reguladas.
- Julio de 2007: Recibimiento en la región del NOA de una misión técnica del APHIS para analizar los sistemas de certificación y la situación fitosanitaria de la producción citrícola.
- Agosto-diciembre de 2007: Publicación del ARP y apertura de consulta pública por noventa días.
- Marzo de 2008: APHIS difunde la inclusión de nuevas plagas en el ARP: Moscas de los Frutos y la CVC, entre otras.
- Abril de 2008: Misión técnica argentina al APHIS para verificar la inclusión de las nuevas plagas en el ARP. Se expresa la disconformidad por la injustificada inclusión de la CVC y se analizan las propuestas de manejo para aquellas enfermedades consideradas relevantes.
- Noviembre de 2008: Se transfieren al APHIS los datos técnicos para comenzar con el ARP del resto de las frutas cítricas del NEA y NOA, debido a que en ese momento ambas agencias entendían que lo referente a los limones ya estaba finalizado, y que quedaban solo cuestiones administrativas para dicha apertura.
- Diciembre de 2008: La agencia norteamericana envía propuesta sobre manejo de riesgo de plagas⁹ para la CVC cuyos componentes principales definían un monitoreo oficial en áreas productivas comerciales para envío de limones sin síntomas hacia regiones no cítricas de EE. UU. Argentina acepta la propuesta,

⁹ Manejo del riesgo de plagas (para plagas cuarentenarias): Evaluación y selección de opciones para disminuir el riesgo de introducción y dispersión de una plaga [FAO, 1995; revisado NIMF n.º 11, 2001] (Secretaría de Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, 2005)

pero deja constancia de no estar de acuerdo sobre considerar a la CVC como plaga cuarentenaria en fruta fresca.

- Enero de 2009: Con la asunción de Barack Obama al gobierno norteamericano se dilata la publicación oficial por la apertura de limones provenientes del NOA hacia EE. UU, y se someten todos los ARP a una revisión formal.

- Abril de 2009: El Senasa recibe una nota de la agencia norteamericana que resalta la condicionalidad de comenzar con el ARP para los cítricos del NEA luego de terminada la misma evaluación para cítricos provenientes de la República Oriental del Uruguay.

- Julio de 2009: Ante la intercepción de *Brevipalpus Chilensis*¹⁰ (considerada como plaga cuarentenaria por ambos países) por parte del APHIS, en una muestra no comercial de varas de vid con origen en la provincia de Mendoza, el Organismo norteamericano retrasa la publicación de la normativa.

- Septiembre de 2009: La Consejería Agrícola Argentina en EE UU. recibe el borrador del APHIS con una nueva versión del ARP en la que se incorpora a *Brevipalpus Chilensis* y se agregan medidas de manejo más restrictivas para la CVC. Se habilita la exportación solo desde las áreas libres de esta plaga. Este último requisito impide la exportación desde el NEA.

APHIS realiza ahora un nuevo cambio sin que se hayan aportado nuevas evidencias científicas en relación al riesgo de introducción de la plaga a través de fruta para consumo lo que implica un requisito de área

¹⁰ *Brevipalpus chilensis* pertenece a uno de los géneros de la familia *Tenuipalpidae* más estudiados en los últimos años. Esto obedece a la importancia de sus especies como plaga de cultivos de interés agrícola, su capacidad de ser vectores de numerosos virus, la similitud morfológica intragenérica, sus pobres descripciones previas y la trascendencia de muchas de estas especies como plagas de importancia cuarentenaria. (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, 2018)

libre, situación que excluiría al NEA de toda posibilidad de exportación.

(Ibíd.)

- Septiembre de 2009: Se concreta una misión oficial de agentes del servicio fitosanitario argentino a su par norteamericano para negociar la situación sobre *Brevipalpus Chilensis* y el requisito para la CVC. Con respecto a la primera plaga, se llegó a un principio de acuerdo entre ambas delegaciones. Con respecto a la segunda, la situación tiene gran relevancia porque, de aceptarse la condición de área libre, los impactos comerciales afectan no solo el potencial mercado norteamericano, sino las actuales principales plazas para este producto argentino: Unión Europa, Rusia y otros.

Ante el mantenimiento de esta posición por APHIS sin fundamentos técnico-científicos, Senasa expresó en esta reunión que se encuentra evaluando la presentación de este caso ante instancias internacionales de resolución de conflictos en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (...) APHIS expresó que sostener esta exigencia resulta necesario para evitar la reiteración de un juicio por parte del sector citrícola de estadounidense. (Funcionario del Senasa, 2009)

- Octubre de 2009: La agencia norteamericana envía propuesta alternativa, ante la postura firme de no aceptar la condición de área libre del Senasa. En dicha propuesta se detallan las siguientes medidas de mitigación: 1) monitoreo de las unidades productivas de exportación con muestreos de insectos vectores y con base estadística de árboles, mediante la utilización análisis de laboratorio para la confirmación de la presencia de la bacteria causal (*Xylella fastidiosa*), a cargo del

Senasa y del personal del APHIS. 2) inspección visual de hospedantes de la CVC potencialmente sintomáticos (pomelo y naranja) en las cercanías de las unidades de producción de exportación registradas; y 3) por último, la fruta que ingrese a los EE. UU. solo será distribuida en los estados no productores.

Podemos decir que EE. UU. mantiene la postura de considerar la fruta como vía de introducción de la CVC sin evidencia científica concluyente al respecto. Tampoco existen antecedentes internacionales referidos a la exigencia de medidas específicas de patógenos asociados a la semilla ante la comercialización de la fruta para consumo, por eso la aceptación de esta situación, podría sentar un precedente desventajoso para la exportación argentina hacia otros mercados. Asimismo, a pesar de que la exigencia de la unidad de producción libre es una medida menos restrictiva que la de Área Libre, la realización del monitoreo y del diagnóstico de muestras en laboratorio de todas las unidades destinadas a la exportación podría convertirse en un sistema operativamente complejo y oneroso, de acuerdo con las imposiciones del APHIS.

Por otro lado, resulta positivo el hecho de que la agencia norteamericana no exija Área Libre de la CVC para la región del NOA. Esta última condición implica cierto período de reconocimiento, generalmente extenso, que integra procedimientos engorrosos y costosos.

Podemos argumentar que el mercado se mantuvo cerrado, por razones diferentes, hasta mayo de 2018, pero, principalmente, por la apelación constante de EE. UU. a investigaciones sobre la posible transmisión de distintas enfermedades fitosanitarias, que no contaban con el sustento ni el rigor científico exigido por la OMC, para dilatar el cese de las medidas que afectaban el ingreso de los limones argentinos. El gobierno argentino entendió estas medidas como “demoras indebidas” en los procedimientos de aprobación.

Siete años han transcurrido desde que dichos procedimientos fueran iniciados, en virtud de la solicitud cursada por la Argentina en el año 2005, sin que se haya procedido siquiera a publicar una propuesta de enmienda de la reglamentación correspondiente destinada a permitir la importación de limones frescos de la región Noroeste de la Argentina. (Organización Mundial de Comercio , 2018)

Un factor al que recurrió EE. UU. en esta negociación fue el uso de nuevas enfermedades riesgosas en base a informes publicados, tanto por su país, como por Brasil y Argentina con el propósito de mantener cerrado su mercado. En primera instancia, había sido la Cancrosis de los Cítricos, luego lo fue la Mancha Negra y, por último, la CVC.

4.3 Clorosis Variegada del Citrus

En abril de 2008, el APHIS informa a Senasa que incorpora al CVC como plaga asociada a fruta fresca de limón del NOA (...) El Senasa manifestó al APHIS, en reiteradas oportunidades, no estar de acuerdo con la incorporación del CVC por considerar que no existen antecedentes científicos concluyentes que sustente la medida impuesta para CVC en fruta fresca de limón del NOA. (Ibíd.)

La CVC es causada por la bacteria *Xylella fastidiosa* y, según un informe de J. P. Agostini y de T. J. Haberle titulado *The Effect of Citrus Tree Age on Citrus Variegated Chlorosis*, que fue tomado como referencia por el USDA/APHIS para

mantener cerrado el mercado norteamericano, el cítrico puede ser un vector de la enfermedad. En 1993 y 1997, estos investigadores analizaron una trama experimental de cítricos, establecida en 1981, del INTA en Montecarlo, Misiones, un total de 239 árboles de diferentes especies de cítricos (limón, pomelo, mandarina, naranja) para detectar síntomas de la CVC y para analizar partes de planta mediante el ensayo de inmunounificación de puntos (DIBA, por sus siglas en inglés). Cabe destacar que la técnica DIBA, actualmente en desuso, fue la que determinó, en 1993 y 1997, que la variedad de limón Eureka era positiva para la CVC, a pesar de que tanto los cultivos de limones como los de mandarinas dieron negativo a los síntomas de la CVC con la primera técnica en ambos periodos. *“All lemon and tangerine cultivars were negative for CVC symptoms in both surveys. However, Eureka lemon was CVC positive by DIBA in both surveys.”* (Agostini, 2000)

La rigurosidad y veracidad de dicha investigación fue puesta en duda, posteriormente, debido a la técnica utilizada y a que sus autores no pudieron constatar de forma fehaciente si los resultados positivos por la CVC en limones habían sido o no en fruta contaminada con la bacteria por otras partes vegetales cítricas.

La técnica de diagnóstico utilizada para determinar la bacteria fue la técnica DIBA, la cual puede dar resultados falsos positivos por causas variadas relativas a: la técnica en si misma (reacciones cruzadas), sustancias orgánicas presentes en la especie vegetal analizada, contaminación de muestras por difusión a través de la membrana de nitrocelulosa donde se siembran las mismas, la subjetividad de la lectura del resultado, ya que depende de la apreciación visual de la intensidad de color de la reacción. La debilidad de la técnica además, queda reflejada en el trabajo, cuando se menciona que muestras

de naranja Valencia con síntomas característicos de la enfermedad, da resultado negativo durante las observaciones de 1997. (Funcionario del Senasa, 2009)

Según la autora citada, la evidencia utilizada por Agostini y Haberle para afirmar que la CVC afecta a limones de Argentina es un trabajo que presenta debilidades tanto por la técnica de diagnóstico utilizada como por la inconsistencia de los resultados.

Los trabajos que demuestran que el limón es resistente al CVC (Laranjeira *et al.*, 1998 y Li *et al.* 1996), no han sido adecuadamente considerados, siendo que los mismos utilizaron técnicas para la detección de la bacteria más específicas y confiables que la utilizada por Agostini & Haberle, 2000. Incluso Li *et al.* 1996 forzaron la entrada de la bacteria en plantas de limón mediante inoculación y demostraron que la misma no puede establecerse en este hospedante (...) No existe evidencia científica que demuestre la transmisión de la bacteria causante del CVC a través de semillas de limón (...) Para determinar la probabilidad que la semilla de limón esté infectada con la bacteria, utilizan resultados obtenidos en ensayos con naranjo dulce (...) Los reportes utilizados para sustentar la transmisión de la bacteria a través de semillas de naranja, presentan debilidades y errores y los mismos autores mencionan no haber concluido con la etapa de observación de síntomas de las plántulas originadas de semillas obtenidas de frutos afectados con CVC (...) Fueron omitidos reportes (Sugimori *et al.* 1995, Laranjeira *et al.* 2000 y Carvalho *et al.* 2007) que sustentan la no-transmisión de la bacteria a través de semillas de naranja, siendo que los mismos utilizaron una sólida metodología y finalizaron con la etapa de observación de plántulas. (Ibíd.)

Por otro lado, el ARP para PNCR sobre la CVC del Programa Nacional de Sanidad y Material de Propagación, Micropropagación o Multiplicación Vegetal de la Dirección Nacional de Protección Vegetal del Senasa tiene el siguiente objetivo: “identificar las plagas relacionadas con las plantas para plantar, evaluar sus riesgos y, de ser apropiado, identificar las opciones de manejo del riesgo con el fin de lograr el nivel de tolerancia adecuado.” (Dirección Nacional de Protección Vegetal, 2016). Este análisis para la CVC está basado en las Normas Internacionales de Medidas Fitosanitarias (NIMF) N°5: Glosario de Términos Fitosanitarios, N°16: Plagas No Cuarentenarias Reglamentadas: Concepto y Aplicación, y N° 21: Análisis de Riesgo de Plagas para Plagas No Cuarentenarias Reglamentadas. Entre las tantas conclusiones a las que llega este documento nos interesa mencionar primero, a grandes rasgos, “que la infección primaria del monte frutal ocurre con el ingreso de plantas contaminadas o del insecto vector”; segundo, que “la bacteria *X. fastidiosa* no fue detectada en plantines y hojas de limoneros (*C. limón*) var. Siciliano, Génova, Eureka, Feminello, Rigoni, Cutrale y Lima Rangpur (*C. limonia*) en zonas de alta incidencia de CVC”; tercero, que “La forma principal de dispersión del CVC a largas distancias es a través del material de propagación vegetal infectado”; cuarto, que “La bacteria no es transmitida por semillas. *X. fastidiosa* no fue detectada en semillas (testa, tegmen, embrión) de naranjos, limón y Lima rangpur”; y por último, concluye que: “La plaga Cloriosis Variegada de los Cítricos es una Plaga No Cuarentenaria que debe ser reglamentada en el cultivo de cítricos”.

La conclusión es relevante y tajante al afirmar que la enfermedad es una PNCR que debe ser reglamentada en el cultivo. Si bien no habría problemas con ninguna planta de limón, habría un posible riesgo solo en el material de propagación¹¹ o en las plantas.

Por todo lo citado en este segmento, podemos afirmar que la CVC no puede ser transmitida por semillas; por lo tanto, no tiene sentido que su fruto sea regulado ya que no funciona como vector de la enfermedad para el comercio internacional.

4.4 Negociaciones bilaterales entre organismos fitosanitarios y primeros mandatarios

Dentro de la OMC existen etapas previas a la conformación de un panel o grupo especial, en las que se desarrollan informes, sugerencias y soluciones sobre el caso. Una de estas etapas son las Preocupaciones Comerciales Específicas a las que EE. UU. no concurrió; por eso, Argentina recurrió al OSD, en el que también existen distintas instancias. La anteúltima etapa dentro de este Órgano son las Negociaciones Bilaterales, en las que los gobiernos y sus organismos fitosanitarios entablan negociaciones e intercambian distintos documentos para llegar a un acuerdo con respecto a la diferencia planteada.

En este sentido, durante la última década, el Senasa trabajó de forma ardua junto con el APHIS/USDA en el desarrollo de las primeras etapas del Documento de Evaluación de Riesgo. Dicha labor implicó el intercambio de documentos técnicos, visitas a las zonas productoras y el desarrollo de trabajos de investigación que sustentaron que la fruta argentina cumple con el nivel de protección fitosanitaria

¹¹ El término ‘material de propagación’ se asimila, familiarmente, al de viveros. Estos pueden considerarse el primer eslabón de toda la cadena productiva. La sanidad de los mismos debe privilegiarse de modo de evitar problemas fitosanitarios en el origen y el posterior compromiso en la producción tanto para consumo interno como para la exportación (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, 2016)

requerido por el país del norte. El 23 de diciembre de 2016, en el Registro Federal de los Estados Unidos se publica la norma final del USDA/APHIS, instancia previa a firmar el Plan de Trabajo Operacional (PTO) para la exportación de limones desde el noreste argentino hacia los EE. UU., que detalla las condiciones que la Argentina debe cumplir para cada envío de limón. En ese entonces, el vicepresidente del Senasa, Guillermo Rossi, declaró lo siguiente: “De esta forma, se da el último paso requerido y seguramente estaremos en condiciones para la próxima campaña de ingresar nuestro limón en el mercado norteamericano, cuya producción para exportación tiene origen en más de 10 mil hectáreas inscriptas en los registros.”, (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, 2016). Mediante el Registro Federal norteamericano, el USDA/APHIS anunciaba lo siguiente:

We are amending the fruits and vegetables regulations to allow the importation of lemons from northwest Argentina into the continental United States. As a condition of entry, lemons from northwest Argentina would have to be produced in accordance with a systems approach that includes requirements for importation in commercial consignments; registration and monitoring of places of production and packinghouses; pest-free places of production; grove sanitation, monitoring, and pest control practices; treatment with a surface disinfectant; lot identification; and inspection for quarantine pests by the Argentine national plant protection organization (...), (Registro Federal de los Estados Unidos, 2016)

Estas declaraciones reflejan que ambos países tenían en claro que la fruta argentina no era un posible vector de las plagas citadas y que no ponía en riesgo la sanidad vegetal, ni la animal, ni la salud de las personas. Parecía que era una instancia de formalizar, de común acuerdo, cuestiones técnicas. Sin embargo, el

20 de enero de 2017, con el cambio de gobierno norteamericano (Donald Trump por Barack Obama) cambia la posición de ese país con respecto al ingreso de limones argentinos provenientes del NOA.

(...) El USDA anunció a través de su página web este domingo que "de acuerdo a unos lineamientos emitidos por la Casa Blanca el 20 de enero de 2017" emitiría una "suspensión de 60 días sobre su autorización final de permitir la importación de limones frescos del noroeste de Argentina hacia Estados Unidos". La medida sólo afecta a las importaciones de limones. Según explica el organismo, la autorización fue emitida en diciembre 23 de 2016. En un comunicado de ese entonces el USDA anunció que la medida entraría en vigor 30 días después, el 23 de enero de 2017, y detallaba el proceso de verificación de estándares al que Argentina tuvo que someterse durante 10 años. Con la llegada de Trump a la presidencia, la medida se suspendió (...) (CNN en Español, 2017)

Claramente, este tema comercial nunca fue una cuestión de índole fitosanitaria sino una medida proteccionista de la producción citrícola norteamericana. En este sentido, la línea proteccionista prometida por Trump en campaña para EE. UU. recae, nuevamente, y con más peso, y reincide en el uso de medidas fitosanitarias como barreras proteccionistas. Es por todo esto que esta diferencia deja de ser una disputa de entendimiento entre dos naciones sobre la posibilidad de que exista un riesgo por el ingreso de esas frutas al país importador. La libre circulación de mercancías en el comercio internacional está nítidamente atada a las políticas comerciales de los gobiernos de turno.

Tiempo más tarde, luego de que pasara el 2017 sin novedades sobre el caso, y con el mantenimiento del cierre de mercado, el mandatario norteamericano abre las importaciones de limones argentinos a cambio de ciertas concesiones por parte del gobierno argentino, a cargo de Mauricio Macri. El 10 de mayo de 2018, ingresa el primer cargamento de limón fresco proveniente del NOA al puerto de Filadelfia, EE. UU.: “Ingresó a EE.UU. el primer embarque de limones certificados por el Senasa”, (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, 2018).

4.5 Apertura del mercado

Luego de 17 años de disputas y litigios por el uso de una medida sanitaria como barrera proteccionista, Argentina puede comercializar, según los mismos preceptos y normas de la OMC. Es curioso citar el documento que publica el USDA/APHIS sobre las consecuencias del ingreso de los limones argentinos al mercado norteamericano, titulado *Initial Regulatory Flexibility Analysis / Fresh Lemon from Argentina*, (United States Department of Agriculture , 2015). A lo largo del texto, el Organismo fitosanitario estadounidense deja en claro que las consecuencias de levantar las barreras proteccionistas para la industria y el consumo norteamericano de limones son beneficiosas por varias razones, pero, principalmente, remarca dos puntos principales que deben ser considerados: la contra-estacionalidad de la producción argentina con respecto a la norteamericana y el incremento de la oferta para el consumidor de este país. En este sentido, describe brevemente la ubicación de la producción limonera, de la cual un 92 % se aloja en el Estado de California y un 8% en el de Arizona, y el periodo de cosecha, que abarca agosto-julio del año siguiente, y septiembre-marzo del año siguiente, respectivamente. Sin embargo, los apartados relevantes para el estudio de caso, a nuestro criterio, son los que se expiden sobre los costos, los beneficios y las

razones del ingreso de limones argentinos para los productores y consumidores anglosajones:

BENEFICIOS:

Imports of fresh lemons from Argentina would result in overall net welfare gains. Actual changes in import levels and effects on producer and consumer welfare would depend on a variety of factors. Imports from Argentina would help meet the demand for fresh lemons especially during the summer months when demand peaks. Argentina's production season is counter that of the United States. We anticipate that most lemons would be exported between April 1 and August 31, which is the period in which demand is highest and imports supplement domestic supply. Consumers would benefit from the additional supply of fresh lemons. Importers and distributors of fresh lemons from Argentina would also benefit from the new business opportunities, although lemon imports from Argentina may result in increased competition and partial displacement of current imports. (United States Department of Agriculture , 2015)

COSTOS:

As noted in previous sections, the United States relies on fresh lemon imports to augment supply, especially during the summer months. Argentina would ship lemons during this offseason when demand is high and U.S. production is low. The extent to which imports from Argentina would result in greater competition for U.S. producers and for current foreign suppliers would depend on several factors including the relative prices and the quantities shipped. Welfare losses for U.S. producers, as shown in tables 8 and 9, may range between \$11 million and \$22 million due to annual imports of 18,000 MT

of fresh lemon from Argentina, depending on the extent to which these imports displace fresh lemon imports from other countries. (United States Department of Agriculture , 2015)

RAZONES:

(...) APHIS has determined that the current prohibition on imports of fresh lemon from Argentina is unnecessary because the pest risks posed to U.S. agriculture can be successfully mitigated using a systems approach prescribed in APHIS' risk management document for this proposed rule. (...) (United States Department of Agriculture , 2015)

Los tres párrafos citados son relevantes en relación con el interés real que hay detrás de esta medida, actualmente en desuso. Se podría discutir que la preocupación máxima del gobierno norteamericano no son la sanidad de sus plantas, de sus animales y la salud de sus habitantes; sino los productores y consumidores de su país. El porqué de esta afirmación se basa en la extensión dedicada a cada ítem y la profundidad del análisis para llegar a semejantes conclusiones. El documento, prácticamente, no menciona la medida fitosanitaria y ni el supuesto riesgo que corrían los frutos norteamericanos. Por el contrario, la profundidad y la extensión del análisis cuantitativo del comercio y consumo de limones norteamericanos es notable. En todo el texto, poco se dice sobre las enfermedades que podrían haberse transmitido mediante de la fruta y sobre las consecuencias sobre su producción nacional, solo afirma que el riesgo no es tal porque se puede mitigar con un *System Approach* que prescribe el documento de manejo de riesgo del USDA/APHIS (iniciativa que sirvió para el desarrollo del PTO entre el servicio norteamericano y del Senasa).

El PTO detalla las medidas fitosanitarias requeridas para la producción, el empaque, el resguardo, el tratamiento (si corresponde), la certificación de exportación y el envío de limones frescos (*Citrus limón (L.) Burm. F.*) hacia la parte continental de los Estados Unidos conforme a los reglamentos que regulan dicha importación. (USDA-APHIS / Senasa, 2017)

El documento describe las obligaciones y las responsabilidades que le corresponden a cada parte, las acciones de mitigación de plagas que otorgan seguridad en la integridad de las materias primas exportadas hacia los EE. UU. desde el NOA (provincias de Catamarca, Jujuy, Salta y Tucumán), y la protección contra el ingreso de plagas de interés cuarentenario¹². En este sentido, el texto dice: “que se brindarán las explicaciones técnicas con el fin de garantizar que todas las partes entiendan los fundamentos biológicos de las acciones solicitadas.”, y que “el PTO entrará en vigencia al momento de su firma y se mantendrá vigente hasta que la partes aprueben y firmen un nuevo PTO”, y por último: “Se autorizará la exportación una vez que se cumplan todos los requisitos de este PTO y luego de que el Senasa de la Argentina o el APHIS realicen las verificaciones correspondientes”. Todo lo descrito anteriormente se materializó con el ingreso del primer embarque al puerto de Filadelfia, EE. UU., el 10 de mayo de 2018.

4.6 Poder de la presión interna

En simultáneo al proceso de apertura del mercado para los limones argentinos, conforme a las exigencias norteamericanas, varias empresas productoras de limones en el Estado de California demandan al USDA-APHIS, más precisamente, al Secretario de Agricultura, Sonny Perdue, y al administrador del USDA/APHIS, Kevin Shea, en una

¹² “plaga de importancia económica potencial para el área en peligro, aun cuando la plaga no esté presente o, si lo está, no de forma extendida y bajo control oficial”, (USDA-APHIS / Senasa, 2017)

corte distrital norteamericana del Este de California, por levantar la prohibición a los limones importados argentinos.

US CITRUS SCIENCE COUNCIL; SANTA PAULA CREEK RANCH; CPR FARMS; GREEN LEAF FARMS, INC., BRAVANTE PRODUCE, AND RICHARD BAGDASARIAN, INC. (PLAINTIFFS) V. THE UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE; SONNY PERDUE, Secretary of Agriculture; and KEVIN SHEA, Administrator, Animal and Plant Health Inspection Service (DEFENDANTS) (...) (Memorandum Decision and Order Denying Plaintiffs' Motion for Summary Judgement, and Granting Defendants' Cross-Motion for Summary Judgement, 2018)

Ante esta presentación, la Corte norteamericana resuelve a favor del USDA/APHIS: “Por las razones expuestas a continuación, la moción de los demandantes para un juicio sumario es denegada y se concede la moción cruzada para el juicio sumario de los demandados.”, (Memorandum Decision and Order Denying Plaintiffs' Motion for Summary Judgement, and Granting Defendants' Cross-Motion for Summary Judgement, 2018). El documento citado es interesante en varios aspectos. Primero, por su recorrido histórico de la regulación estadounidense que prohibió el ingreso de limones argentinos desde 1947, que habilitó en el 2000 y que volvió a cerrar en el 2001. Segundo, el *Regulatory Flexibility Analysis*, por parte del USDA/APHIS, que explica las consecuencias económicas para los productores y consumidores norteamericanos, una vez levantada la barrera. Tercero, el trasfondo procesal de los demandantes donde se resaltan las fallas técnicas y jurídicas de la demanda.

Los Demandantes presentaron seis cargos en la Primera Demanda Enmendada: no se divulgaron los datos de comentarios públicos, notas o un informe de viaje para la visita al sitio de la temporada de cosecha 2015 bajo el PPA y la APA; no considerar adecuadamente el historial fallido de SENASA, y la dependencia injustificada en el plan de trabajo de SENASA bajo el PPA y el APA; no utilizar los procedimientos de notificación y comentario para enmendar, y no proporcionar la toma de decisión razonada al enmendar, la regla para restringir la importación a puertos del noreste bajo el PPA y APA; no proporcionar una toma de decisiones razonada en virtud de la APA; incumplimiento de NEPA; y el incumplimiento de la RFA. (Memorandum Decision and Order Denying Plaintiffs' Motion for Summary Judgement, and Granting Defendants' Cross-Motion for Summary Judgement, 2018)

¿Qué podemos deducir de esta demanda? La fuerte presión empresarial ejercida por el sector de limón en el Estado de California, ¿cuánto efecto tuvo antes de la apertura en el 2000? Es difícil saberlo, fehacientemente, ya que no contamos con datos ni documentos de la presión ejercida de forma explícita, y el implícito fue mediante demandas armadas sin sustento científico sólido. Asimismo, podemos decir que las MSF aplicadas durante el periodo de esta tesis tuvieron poco sustento técnico y jurídico en el ámbito internacional. El USDA/APHIS justificó la medida por el poco impacto que tenía para los productores por la contraestacionalidad de las dos producciones y por las ganancias por competitividad para los consumidores. Finalmente, se presentaron nuevos procedimientos para nuevas plagas que dilataron la apertura del mercado aún más.

Solo se habilitaron para el ingreso exportaciones con un tope de 18 mil toneladas por temporada. El interés del sector privado argentino en este mercado con tantas

restricciones cualitativas y cuantitativas se debe a varias razones, entre las que se destacan la diversificación de mercados; la potencialidad de consumo de dicha plaza tanto por el poder adquisitivo de sus consumidores, como por la densidad poblacional, el rol de actor central e influyente en el TLCAN; y el antecedente fitosanitario que genera dicha apertura a la hora de buscar nuevos mercados.

Esto último se puede ver reflejado en el reciente protocolo de exportación firmado con Colombia y Japón, quienes, ante el visto bueno de un país central como EE. UU., manifestaron accesibilidad en materia fitosanitaria para sus mercados.

5. El proteccionismo de EE. UU. a sus materias primas y la relación de las MSF con el comercio mundial

Antes de arribar a una conclusión general sobre este trabajo, no podemos ignorar la dinámica ni la historia de las políticas proteccionistas norteamericanas, especialmente, su sector agrícola que es el núcleo de este trabajo. Por eso, es de vital importancia realizar un recorrido por las principales medidas y políticas que ilustran este accionar, respecto del comercio bilateral con Argentina con foco en las MSF. En resumen, plasmaremos un análisis y una descripción histórica de la utilización de medidas proteccionistas para las materias primas de EE. UU, y su relación en el comercio bilateral con Argentina.

5.1 El proteccionismo norteamericano y las exportaciones argentinas

En casi doscientos años, desde el reconocimiento de la independencia del Río de la Plata por parte de los Estados Unidos, las relaciones comerciales con la potencia del norte fueron muy poco complementarias y en ocasiones altamente conflictivas. (Rapoport & Morgenfeld, 2018)

Nuestro país, a lo largo de su historia, salvo escasos períodos durante el siglo XX, ha adoptado los preceptos e ideales económicos y comerciales de los países centrales con la creencia de que la relación con las naciones desarrolladas de occidente allanaría el camino para etapas de desarrollo y crecimiento. Primero, fueron los pactos con los países anglosajones predominantes (Inglaterra y EE. UU.), luego el ingreso en la ex-GATT y en la OMC, respectivamente, para finalizar apoyando negociaciones con el objetivo de cerrar un TLC entre el Mercosur y la UE. Todo esto bajo el eufemismo de la

ortodoxia económica del libre mercado, entendido como la liberación de fronteras y trabas al comercio de productos y servicios. A pesar del deterioro en los términos de intercambio que provoca la importación de productos con valor agregado y la exportación de materias primas, los países con economías impulsadas, principalmente, por el sector primario se vieron siempre con trabas al momento de colocar sus productos en los mercados de los países desarrollados. Por eso, además de generar balanzas deficitarias en estas relaciones comerciales por la misma desigualdad del intercambio, los países del sur se encontraron con fronteras cerradas a la hora de querer desembarcar su producción y participar de las reglas del libre mercado.

Cabe aclarar que existieron escasos períodos de superávit comercial, motivados por los elevados precios internacionales que, por la misma fluctuación, generaron la denominada dinámica de “lotería de los precios internacionales” (Tussie, 2012).

Hacia 1867, tras la Guerra Civil, el Congreso norteamericano cerró virtualmente la importación de lanas argentinas al dictar la ley de Lanasy Manufacturas de Lanasy. Este producto era el rubro principal dentro de la estructura exportadora de la época y Estados Unidos absorbía una cuarta parte de las colocaciones argentinas. Esta medida llevó a la quiebra a muchos productores y debieron sacrificarse millones de ovejas. Este fue uno de los reclamos de Roque Sáenz Peña y Manuel Quintana, en la Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890), cuando Estados Unidos pretendió establecer una unión aduanera continental. (Rapoport & Morgenfeld, 2018)

Las trabas al comercio se manifestaron, por parte del gobierno norteamericano, primero bajo claras medidas proteccionistas, como los aranceles *Tariff Act: Fordney-*

McCumber en 1922, que implicaban volver a los niveles de protección previos a la Primera Guerra Mundial; o como la ley arancelaria Smoot-Hawley en 1930, que elevó las tarifas aduaneras a niveles récord en su historia y disminuyó las exportaciones argentinas un 75 %. En ese entonces, el mundo consideraba estas medidas lícitas. Sin embargo, luego de la Gran Depresión y finalizada la SGM, los acuerdos de BW sentaron las bases para convencer al resto de los países, mediante las potencias mundiales, de que el libre comercio era la mejor política económica para alcanzar la paz democrática.

Es a partir de aquí que tiene origen el ex-GATT con sus ocho rondas de negociaciones, hasta la conformación de la OMC en 1995. El resultado de los ocho encuentros multilaterales realizados bajo los conceptos de NMF y de No Discriminación entre Naciones (NDN) es la progresiva disminución de aranceles, principalmente, de los productos manufacturados. Sin embargo, una vez finalizada la SGM, no pasó mucho tiempo, desde que se sentaron las bases de BW, para que EE. UU. utilizara su posición de gestor del Plan Marshall y proveedor de divisas para castigar a los países no alineados e impedirles la colocación de productos, como fue el caso de Argentina. “Una vez más, el lobby agropecuario borró de un plumazo las ilusiones argentinas.”, (Rapoport & Morgenfeld, 2018).

5.2 Subsidios norteamericanos para la agricultura

Los programas de subsidios para el agro estadounidense fueron introducidos en respuesta a los efectos causados por la “Gran Depresión” de los años 30. Entre 1929 y 1932 los precios de los productos agrícolas disminuyeron

en más de un 50%, causando –en conjunto con costos crecientes– una significativa caída en la rentabilidad del sector. (Tejeda R., 2014)

Si continuamos con la línea proteccionista norteamericana, es importante destacar su política de subsidios al sector agrícola. Como resultado de la Gran Depresión y de la baja en los precios que ésta produjo, el sector agrícola norteamericano comienza a percibir subsidios para su producción bajo la política de *Farm Bill*. Por varias razones, como el autoabastecimiento, los niveles de precios y la igualación de la renta del sector agrícola con el urbano, el Congreso, integrado por demócratas y republicanos, comenzó con un plan de apoyo al sector primario que llega hasta nuestros días.

Evolución de la Farm Bill

Década	Objetivo Central
'30	Apoyo a la producción cerealera
'40	Inclusión de medidas contracíclicas
'50	Apoyo a la producción láctea
'60	Generalización de los programas de ayudas
'70	Inclusión de los cupones de alimentos
'80	Agrega el concepto de "Seguridad Alimentaria"
'90	Globalización de la legislación
2000-10	Inclusión de un capítulo sobre Bionergía

Fuente: Jaime, 2009

Figura 7

(Tejeda R., 2014)

Dicha partida de subsidios aumentó a lo largo de los años, conforme a las distintas problemáticas, y constituyó una gran ventaja para el sector exportador norteamericano,

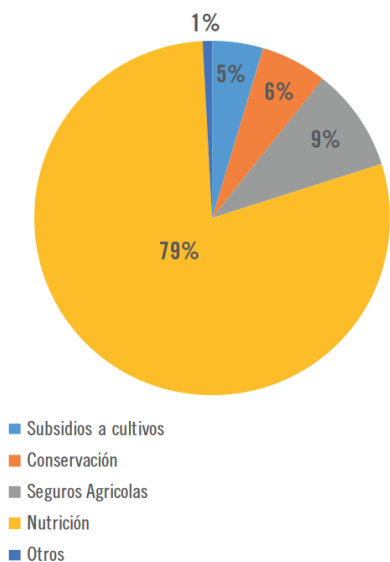
no solo al momento de salir al mundo a colocar estas producciones, sino también en su comercio doméstico a la hora de competir con producciones de países en vías de desarrollo que no cuentan con esta política.

Desde los inicios de la Farm Bill, cada cinco años el Legislativo norteamericano ha aprobado una nueva ley con la intención de actualizar los programas de ayudas al contexto vigente en ese momento. En el caso de que la legislación vigente expire sin ser reemplazada se vuelve a la situación dada por las leyes de 1938 y 1949, consideradas las leyes federales permanentes en materia agrícola. (Tejeda R., 2014)

En la Ronda de Uruguay de 1986, países como Argentina, Australia, Nueva Zelanda y otras naciones agrícolas, aglutinados en lo que se denominó Grupo Cairns, comienzan a plantear las desventajas de competir con estas estrategias aplicadas por EE. UU., Japón, y la UE. Por eso, con la conformación de la OMC en 1995, empiezan a cuestionarse este tipo de políticas distorsivas aplicadas al comercio. En este sentido, en 1996 el Congreso norteamericano aprueba la Ley Federal de Reforma y Desarrollo de la Agricultura (FAIR, por sus siglas en inglés), cuyas disposiciones estaban orientadas a la baja progresiva de dichos subsidios. Sin embargo, el desplome de los precios internacionales de bienes en el 2002 gestó una nueva versión de la FAIR, por parte de dicho Congreso, que retomó los altos aportes distorsivos hacia su sector primario. Asimismo, la Ley *Food, Conservation and Energy Act* de 2008 siguió en la misma línea que su versión anterior y conformó un gran entramado que galvanizó los subsidios a la producción de materias primas de EE. UU.

Seis años más tarde, durante el 2013 y al inicio del 2014, los republicanos y los demócratas debatieron la nueva *Agricultural Act* del 2014 debido a las marcadas posturas de cada partido con respecto al recorte presupuestario y al destino de fondos en rubros claves, respectivamente. Esto terminó con el achicamiento de USD 16.5 mil millones para el próximo lustro. El enfrentamiento por la baja del déficit federal y el mantenimiento de la partida destinada a nutrición resultó en la baja mencionada, pero también en el sostenimiento de un 79 % del total hacia este último rubro.

Distribución del presupuesto de la Farm Bill 2014



Fuente: Fundación INAI en base a CBO y CRS

Figura 8

De esta manera, la naturaleza “ómnibus” de la Farm Bill (involucra programas relacionados con subsidios agrícolas, asistencia alimentaria, comercio agrícola, marketing, desarrollo rural, conservación de los recursos, energías renovables, e investigación, entre otras) crea una amplia coalición de apoyo entre intereses a veces conflictivos en torno a ciertas políticas que, individualmente, podrían no sobrevivir al proceso legislativo. (Ibíd.)

La última estructura de subsidios al agro norteamericano generó una batería de herramientas distorsivas para el sector a nivel mundial. Se articularon nuevos componentes que les permitieron a los productores en cuestión evitar mayores riesgos en la producción: pagos directos, pagos contra-cíclicos, préstamos para la comercialización, seguros agrícolas y conservación, entre otros.

Por lo tanto, la Farm Bill 2014 agrava los efectos de distorsión del comercio de los programas de subsidios estadounidenses, dado que incrementa los incentivos que poseen los agricultores para producir cantidades superiores a las que hubieran producido de no mediar estas políticas. Dado que Estados Unidos es uno de los principales productores y exportadores de productos agrícolas del mundo, la sobre-oferta provocará cambios significativos en el volumen y la dirección del comercio mundial, así como un descenso –o un menor aumento del que tendría lugar sin estos programas– de los precios internacionales de las *commodities* agrícolas. Los países en desarrollo que originan productos básicos serán los más afectados. Sus agricultores deben competir en desigualdad de condiciones con los de países que subsidian su producción, como EE.UU. y la UE. No sólo no pueden acceder a los mercados subvencionados, sino que, además, no pueden competir con los productos de éstos en terceros mercados. (Ibíd.)

En este sentido, el granjero estadounidense se encuentra con un programa que le permite decidir cuál es su mejor opción sobre la base del riesgo y no de los precios internacionales; lo que resulta en consecuencias distorsivas para el comercio mundial.

5.3 Agenda de Doha para el Desarrollo

La actual Ronda presenta a los subsidios al agro como pilar fundamental en las conversaciones sobre la agricultura. La reducción de estas ayudas es considerada trascendental para llegar a un acuerdo mundial que permita avanzar en la liberalización del comercio y acotar la brecha existente entre países desarrollados y en desarrollo. (Ibíd.)

El noveno gran encuentro de la OMC tiene otra vez como eje central la cuestión agrícola y el Grupo Cairns, en especial, la accesibilidad a los mercados y las subvenciones a la exportación y al comercio interno que brindan algunos países, entre los que se destacan EE. UU., algunos Estados Miembros de la UE y Japón. Esto comenzó entrado el siglo XXI, pero tiene como base el compromiso adquirido por los miembros en la anterior Ronda de Uruguay (1986-1994). Al comenzar las negociaciones en Doha en el 2001, se discutieron los altos aranceles, los obstáculos técnicos al comercio y los subsidios a la exportación y al mercado interno. Asimismo, se sumaron a la mesa cuestiones de índole social y política de los países en vías de desarrollo. Hoy en día, las negociaciones se encuentran inconclusas, a pesar de haber acordado fechas límites para estas disputas comerciales (2005 y 2013) cuya razón principal es la defensa a ultranza por parte de EE. UU. y la U.E. de sus políticas de subsidios para sus sectores rurales. Una clara expresión de contradicción por parte de los países centrales, impulsores y defensores acérrimos del libre comercio desde la segunda posguerra.

5.3 Las MSF en el comercio mundial



Figura 9

(Organización Mundial de Comercio , 2018)

Como mencionamos más arriba, las MSF tienen un objetivo claro con respecto a la preservación y al cuidado de la salud de los habitantes, y de la sanidad de las plantas y de los animales. La OMC es clara con respecto al uso de estas herramientas y de la delgada línea que separa la protección vegetal, animal y de los ciudadanos de las barreras proteccionistas para cuidado de la producción nacional. Aunque muchas veces es difícil demostrar la intención verdadera detrás de cada MSF, como es el caso de esta tesis, sí podemos analizar y comparar la proliferación y aumento del uso de estas medidas, como ilustra el cuadro de arriba, como consecuencia del cuestionamiento y de la leve disminución de otras medidas, como los aranceles, los subsidios y otros. Este es un interesante indicador de cómo se mantiene la tendencia por parte de los países centrales por la defensa de la liberación de manufacturas, por un lado, y defender con

rigidez la protección de la agricultura bajo la articulación de políticas que encuentran aplicabilidad en la órbita internacional, debido al estancamiento de negociaciones y a la asimetría de poder.

Por su propia naturaleza, las medidas sanitarias y fitosanitarias pueden dar lugar a restricciones del comercio. Todos los gobiernos reconocen que puede ser necesario y conveniente aplicar algunas restricciones al comercio para garantizar la inocuidad de los alimentos y la protección sanitaria de los animales y los vegetales. Sin embargo, los gobiernos se ven a veces sometidos a presiones a fin de que, en lugar de limitarse a aplicar las medidas estrictamente necesarias, utilicen las restricciones sanitarias y fitosanitarias para proteger a los productores nacionales de la competencia económica. Es probable que esas presiones se intensifiquen al disminuir la incidencia de otros obstáculos al comercio como resultado de los Acuerdos de la Ronda Uruguay. (Organización Mundial de Comercio , 2018)

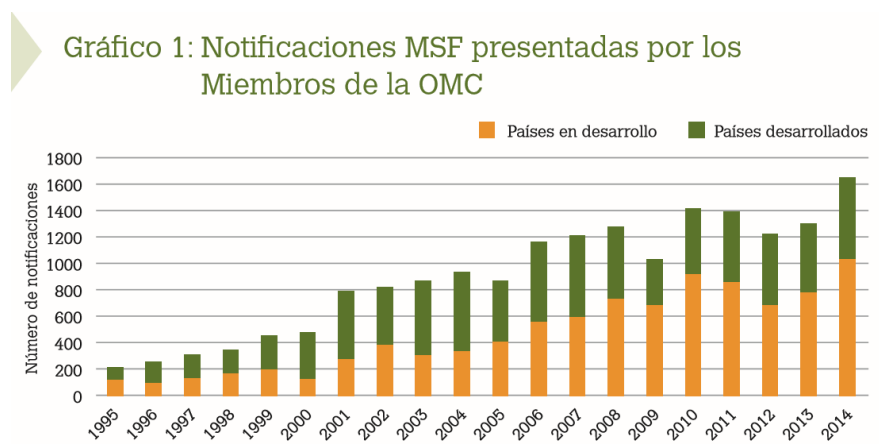


Figura 10

(Ibíd.)

Según el mismo gráfico de la OMC sobre notificaciones MSF presentadas por los Estados Miembros, se pueden observar variaciones en las presentaciones de diferencia con respecto a la utilización de estas medidas, desde 1995 (con el nacimiento de “la institución de la globalización”) hasta el 2014. Asimismo, se puede ver quiénes son los países que plantean estos cuestionamientos. En este sentido, es posible visualizar como, a mediados de la década de los noventa, hubo aproximadamente 200 notificaciones por parte de los distintos países con una leve mayoría de los países en desarrollo. Con el correr de los años, observamos cómo se va incrementado el número de presentaciones, con picos en el 2001, 2010 y 2014, tanto de cuestionamientos como de variación en los actores demandantes, hasta alcanzar, en el último año, más de 1600 notificaciones de una totalidad de, aproximadamente, 18 mil presentaciones en veinte años. Salvo a principios del siglo XXI, el resto de las mediciones muestran cómo incrementa el número de diferencias presentadas por los países en desarrollo.

5.4 MSF aplicadas por EE. UU.

Entre los principales países demandados se encuentran EE. UU., algunos integrantes de la UE, y Japón. Sin embargo, es clara la predominancia del país que integra el TLCAN por sobre el resto de los Estados Miembros. En este sentido, según el informe *El proteccionismo de Estados Unidos y su Impacto sobre la Argentina* (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 2014), la nación norteamericana es el país que recibió el mayor número de demandas en la historia de la OMC (121 acusaciones) y el que más casos ha perdido; ha sido condenado en el 75 % de los casos en los que, siendo la parte demandada, hubo un fallo del OSD.

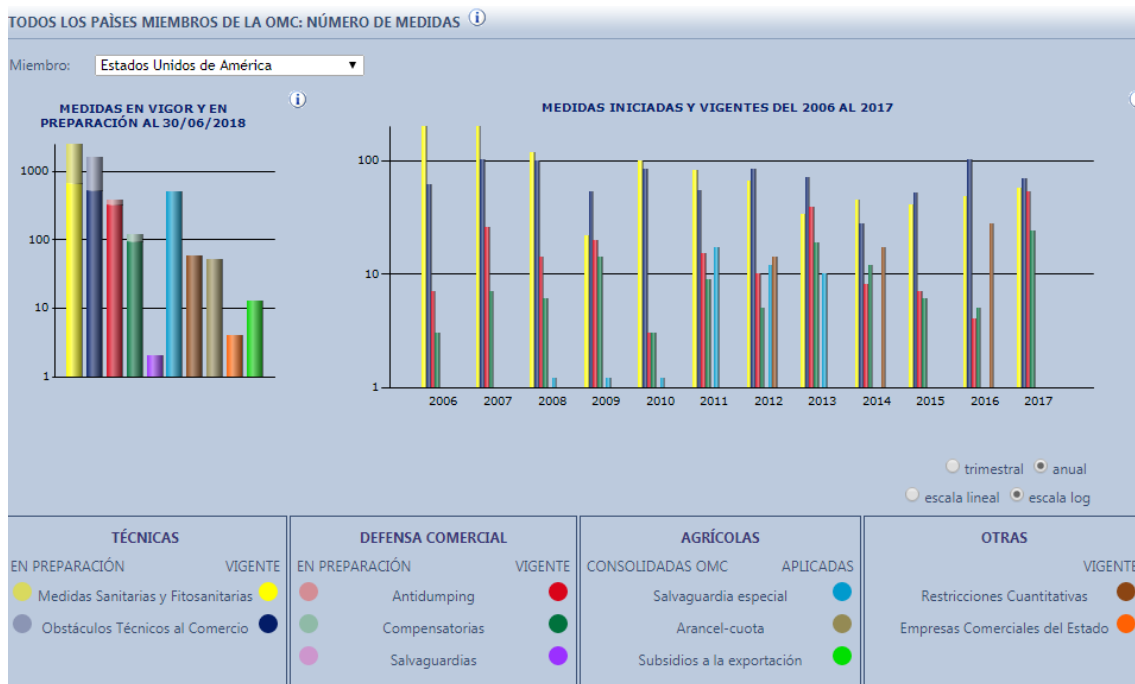


Figura 11

(Organización Mundial de Comercio , 2018)

Según este mismo informe, sumado a las estadísticas de la OMC, el APHIS/USDA aplica numerosas medidas sanitarias y fitosanitarias que obstaculizan el ingreso de productos importados a su mercado. La mayoría de estas medidas se convierten en importantes trabas a las exportaciones de países como la Argentina debido a que se prestan a un alto nivel de discrecionalidad y sufren constantes modificaciones y adaptaciones. Solo entre el 2011 y el 2014, EE. UU. presentó 520 notificaciones a la OMC, de las cuales más de 330 fueron adiciones, correcciones y enmiendas a normativas ya promulgadas, con fines de protección del medio ambiente, seguridad de los productos, salud humana e inocuidad de los alimentos.

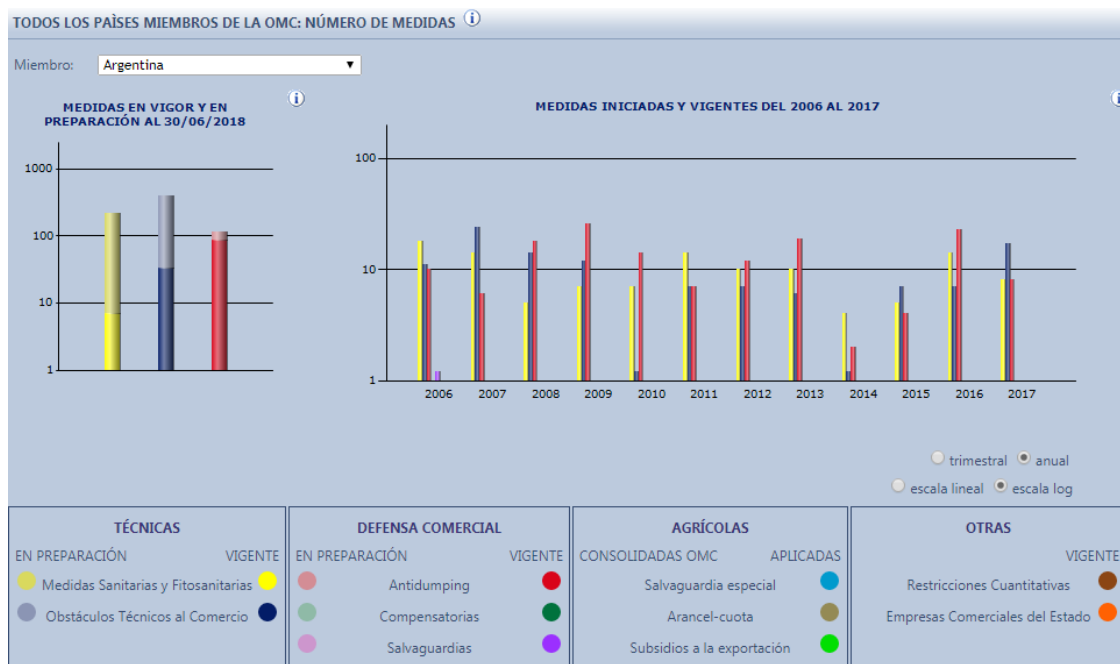


Figura 12

(Organización Mundial de Comercio , 2018)

Los dos gráficos, de arriba, con las medidas aplicadas por ambos países, sirven de indicadores para encontrar una explicación al déficit comercial que representa para la Argentina practicar el libre comercio con naciones como EE. UU. Si bien no es necesario aclarar que son dos matrices productivas bien diferentes y, como mencionábamos anteriormente, el deterioro en los términos de intercambio que se genera en esta relación, podemos analizar cómo incrementó la utilización de MSF por parte de EE. UU. y cómo se estancaron las exportaciones Argentinas hacia ese destino. A su vez, podemos observar cómo se mantienen históricamente, o incluso aumentan, las exportaciones de origen norteamericano en este comercio bilateral, mientras que Argentina aplica pocas medidas con fines obstructivos. En este sentido, dicho informe ilustra cómo, en la década comprendida entre el 2004 y el 2014, las exportaciones estadounidenses hacia la Argentina crecieron un 260 %, mientras que el ingreso de productos argentinos al mercado norteamericano aumentó menos de un 50 %.

Asimismo, en el lustro comprendido entre el 2009 y el 2014, EE. UU. acumuló un superávit comercial con nuestro país por encima de los USD 15 mil millones y si sumamos los servicios, la cifra se duplica.

Es interesante comparar los aranceles a algunos productos primarios aplicados por ambos países en el mismo período. Por el lado de EE. UU., podemos citar el caso del tabaco (350 %), del maní (140 %), del queso (50 %) y del azúcar (49 %); mientras que el arancel máximo de la región (Mercosur) es del 35 %, y el de la Argentina es de tan solo el 11,8 %.

Podemos afirmar que EE. UU. utilizó, a lo largo de su historia, herramientas para proteger su sector primario en detrimento de las producciones de los demás países que compiten en el comercio mundial. Estos últimos se vieron afectados de diferentes maneras y en distintos niveles, según la economía de cada país. En este sentido, Argentina se vio muy perjudicada a mediados del siglo XIX con la política arancelaria que frenó su exportación de lanas a EE. UU., y durante la década de los veinte cuando redujo su exportación un 75 % por distintas políticas norteamericanas. Luego, nuestro país pagó con creces su no alineamiento con los países aliados durante la SGM, cuando EE. UU. evitó el ingreso de su producción al mercado europeo. Asimismo, luego se encontró en desventaja para competir con el país del norte y su política agraria de subsidios. Sin embargo, luego de la RU, con la conformación de la OMC y con la formalización del OSD, se abre una ventana al derecho a litigar. Esta posibilidad, junto con los distintos acuerdos relacionados con la agricultura e impulsados por el Grupo Cairns, permitieron a los países productores de materias primas contar con más herramientas en dicha asimetría. Sin embargo, para América Latina, el tema de las MSF se negoció como contraparte a una baja importante de aranceles. Esta tendencia

decreciente tiene, hasta nuestros días, consecuencias relevantes y permanentes hacia adentro de las economías, las cuales se pueden observar en el siguiente cuadro.

Tabla 1: Tendencias en tasas arancelarias promedio aplicadas, 1985-2007 (% no ponderado)

País	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Argentina	35.0	20.5	12.7	15.2	10.6	10.7
Bolivia	12.1	16.0	9.7	9.2	7.2	6.2
Brasil	51.0	32.2	13.2	16.6	12.3	12.1
Chile	20.0	15.0	10.7	9.0	4.9	1.9
Colombia	61.0	27.0	13.8	12.4	11.9	10.7
Costa Rica	21.1	15.0	9.7	5.0	7.0	6.2
Rep. Dominicana	18.0	17.8	17.8	20.2	9.2	8.5
Ecuador	37.7	28.0	12.5	12.1	11.8	9.8
El Salvador	23.0	21.1	10.0	7.2	6.4	5.2
Guatemala	23.0	22.8	9.7	6.9	6.7	5.4
Honduras	21.0	15.4	9.6	8.1	6.7	5.2
México	25.2	11.1	12.4	18.2	9.2	11.9
Nicaragua	23.0	20.6	7.7	3.0	6.8	5.4
Paraguay	10.9	12.6	9.7	13.4	8.4	7.8
Perú	46.0	26.0	16.2	13.2	9.2	8.5
Uruguay	38.0	23.0	12.7	12.9	9.9	9.4
Venezuela	28.0	19.0	12.8	13.2	12.8	12.3
Promedio (n/w)	29.1	20.2	11.8	11.5	8.9	8.1

Fuente: Heidrich (2009)

Figura 13

(Tussie, América Latina en el sistema mundial del comercio, 2012)

Para finalizar, según la OMC, las MSF son las medidas neoproteccionistas de mayor aplicación en la actualidad. Asimismo, si buscamos los actores que más recurren a esta herramienta, nos encontramos con los países desarrollados del centro global, especialmente, con EE. UU.

Cierre: Estrategias de neoproteccionismo en el siglo XXI

A lo largo de este último apartado queremos desarrollar una breve opinión sobre las nuevas estrategias de proteccionismo aplicadas por los países centrales, en contradicción con su política del libre comercio. Nos enfocaremos en cómo EE. UU cerró su mercado a los productos argentinos mediante la utilización de MSF y dilató los tiempos de respuesta para mantener a salvo su producción ubicada, principalmente, en el Estado de California.

Es importante destacar que, cuando hablamos de neoproteccionismo, nos referimos al concepto trabajado por Aleksink y Massolo en su investigación Neoproteccionismo y el Comercio Internacional. Estos autores definen ‘neoproteccionismo’ de la siguiente manera: “distintos mecanismos, algunos legales, y otros de dudosa procedencia para proteger economías nacionales (...) Concepto que abarca diversos temas, ya sean medio ambientales, dumping social, normas privadas, etc.”. Los investigadores también van a decir que “no es menor la aparición del neoproteccionismo, al establecer, en muchos casos, una forma de entorpecer el ingreso a mercados de determinados productos o servicios sin herir sensibilidades comerciales.” (Aleksink & Massolo Zago, 2013). En este marco, comprendemos que las MSF son las medidas neoproteccionistas de mayor aplicación en la actualidad. Asimismo, si buscamos aquellos actores que más recurren a esta herramienta, nos encontramos con los países desarrollados del centro global, especialmente, EE. UU.

La hipótesis de este trabajo ha sido que EE. UU. manipuló la aplicación y desentendió el objetivo central de armonización de las MSF. De esta manera, incurrió en una nueva medida de proteccionismo que puede denominarse ‘neoproteccionismo’. Esta nueva medida constituyó un disparador de análisis de varios aspectos, instancias, niveles y actores del comercio bilateral entre los países mencionados. Podemos inferir,

desde distintos niveles, que esta postulación se constató a lo largo del trabajo. Quizás, el último eslabón fuerte para corroborar lo antes dicho hubiese sido alcanzar la instancia de paneles dentro del OSD. Sin embargo, al haberse resuelto mediante negociaciones bilaterales, no se alcanzó dicha instancia.

Por otro lado, pudimos desglosar y describir ciertos factores de importancia para entender cómo funciona el comercio de materias primas entre los países del norte y del sur global, y los acuerdos e instituciones que regulan este intercambio. A lo largo de toda su historia, el GATT fue un foro internacional donde los países centrales supieron tomar ventaja para fomentar la baja de aranceles, y otras herramientas, a los productos con valor agregado que constituyen su principal cuota de exportación hacia el resto del mundo. En cambio, los países de economías primarias, salvo en aquellas oportunidades en las que han conformado alianzas, siempre estuvieron en desventaja a la hora de incluir en la agenda de las Rondas temas relacionados a barreras proteccionistas disfrazadas de otras medidas.

Nuestro estudio incluye dos países con economías no complementarias. Sin embargo, el tamaño, la capacidad de compra y el prestigio de un mercado, genera atracción para los exportadores de materias primas como Argentina. Previo al período de posguerras existían obstáculos al comercio a cargo de EE. UU. bajo distintas herramientas como fueron los aranceles. Luego, una vez conformado el GATT y, especialmente, la OMC, en 1995, se impulsaron distintos encuentros multilaterales para acordar un comercio internacional más justo y fluido como pregona la institución citada. En este sentido, en el marco de los regímenes y normativas internacionales, la circulación de productos primarios no debería encontrarse con trabas al momento del intercambio. Sin embargo, los conflictos entre Estados por el uso de MSF como barreras proteccionistas no dejan de aparecer en la agenda de los ámbitos de competencia de la

OMC. El conflicto de nuestro estudio de caso está motivado por el poder político y económico de los actores involucrados: el sector citrícola argentino y el norteamericano.

¿Qué aporta la OMC para destrabar estas diferencias y arrojar una solución justa para los Estados Miembros? Desde su fundación, incluye una serie de instancias y mecanismos que fomentan alcanzar un acuerdo entre los países involucrados y liberalizar el intercambio de productos y servicios. Estas instancias funcionan como lugares de negociación y discusión, bajo la tutela de las autoridades, para alcanzar un posible acuerdo. Si esto no llega a buen puerto, el OSD conforma un panel con especialistas que se expiden sobre el conflicto y sugiere al demandado, cuando lo amerite, la adecuación a dicha resolución.

Los avances en materia de comercio agrícola, como es el Acuerdo MSF y OTC, y ámbitos de solución como el OSD, terminan funcionando como herramientas impulsoras de litigios que buscan romper con la asimetría en el intercambio de materias primas. Sin embargo, los países centrales siguen sacando provecho de ciertos vacíos jurídicos que generan una gran desventaja para los países agrícolas. Como bien muestran las estadísticas de la OMC, las MSF son las medidas más utilizadas y que más obstaculizan el comercio mundial. Especialmente, cuando son utilizadas por los países centrales cuyos mercados son los más cotizados para las economías primarias del mundo. Históricamente, países como EE. UU. supieron sacar ventaja durante el siglo XX mediante medidas proteccionistas para desarrollar altos niveles de industrialización y, una vez alcanzados estos indicadores, fomentar el libre comercio mundial en busca de mercados. Un actor que supo aprovechar esta estrategia, recientemente, fue China, cuya economía fue protegida durante gran parte del siglo XX y que, luego de experimentar un crecimiento económico sin precedentes durante el periodo 1978-2001, accedió al comercio internacional según las reglas de juego de la OMC.

Los países centrales incluyeron, en las distintas Rondas del GATT, discusiones para alcanzar importantes bajas arancelarias a los productos con valor agregado y, una vez incluidas ciertas preocupaciones del rubro primario a las cumbres, las negociaciones quedaron frenadas como es el caso de la Agenda de Doha para el Desarrollo. Esto puede leerse como una dinámica de “patear la escalera”, concepto acuñado por especialistas de EPI que describe el ascenso de los países industrializados bajo políticas económico-comerciales que luego son desechadas o cambiadas por otras más beneficiosas para estos actores, y que obstaculizan el desarrollo para los que corren de atrás este proceso.

Entre 1947 y 2018, salvo el periodo de 2000-2001, Argentina no pudo ingresar sus limones a los puertos norteamericanos. Si bien otros mercados del mundo han abierto el abanico de este complejo agrícola, parecería que, durante gran parte del siglo XX, la teoría de la estabilidad hegemónica no existiera. El mercado del país central permaneció cerrado desde que se constituyó como tal. La salida de la cooperación parecía viable en un momento de alianzas entre naciones con economías agrícolas, como fue el Grupo Cairns, pero, rápidamente, perdió fuerza hacia adentro debido al estancamiento de la Ronda de Doha. Aquí cobran gran relevancia los postulados neogramscianos porque todo indicaría que fueron las alianzas entre aquellos actores de la hegemonía global quiénes allanaron el camino para llegar a una solución. En otras palabras, fueron los grandes empresarios devenidos en altos funcionarios los que llegaron a un acuerdo intercambiando favores y concesiones, como el cierre del mercado norteamericano para el biodiesel argentino y la apertura argentina a las importaciones de carne de cerdo norteamericano.

"Yo le voy a hablar de Corea del Norte, él me va a hablar de limones (...)

Nos conocemos hace muchos, muchos años. Hace 25 años. Nos conocemos

desde antes de la política, y quién hubiera pensado que esto pudiera pasar para los dos. Conozco a Mauricio muy bien, es una gran persona y es un gran líder”, dijo Trump. (lanacion.com, 2017)

¿Cómo interpretar esta solución a un conflicto de larga duración? En este punto, pueden entrar en juego dos esferas de resolución: la presión que ejerce la instancia previa a la conformación de paneles dentro del OSD de la OMC sobre el demandado, y la cercanía y el diálogo entre dos mandatarios con perfiles similares y cercanos. Desde el 2012, nuestro país había recurrido a esa instancia del OSD y, en 2016, el expresidente norteamericano, Barack Obama, se manifiesta a favor de la apertura de dicho mercado con posterioridad al intercambio de información entre ambas agencias sanitarias. Luego de asumir Donald Trump, su gestión decide suspender, por tiempo indeterminado, dicha apertura, motivado por su lema de campaña *América First* y ninguneando la instancia del Foro Internacional. Sin embargo, durante el 2017, se entabla un diálogo fluido entre ambos presidentes, previo a la apertura del mercado.

“Creo que EE. UU ya tenía respondidas todas las preguntas y las objeciones: no tenían motivos para seguir diciendo que no. El cambio de gobierno generó dudas en un primer momento, pero sabíamos que la apertura iba a ocurrir.”, Romain Corneille, CEO de San Miguel. (infobae.com, 2018)

Debido a la naturaleza del nivel de análisis del conflicto, dentro del campo de la EPI, encontramos lugares de decisión y acuerdos poco accesibles y de escasa información pública. Sin embargo, si seguimos “la ruta del dinero” y los actores involucrados, no podemos ignorar la fuerte relación económico-política que estos

manifiestan y el significado de ciertos números estadísticos. Quizás este sea uno de los caminos más viables para desglosar el entramado de redes de la EPI. En este sentido, encontramos un comercio mundial con doble estándar. El libre comercio esconde una trampa muy nociva para el crecimiento de los países en vías de desarrollo. El caso seleccionado en esta tesis no es representativo del comercio mundial pero sí demuestra las cuestiones técnicas que hay detrás de una exportación de un sector primario fuerte que se encuentra con agentes del mismo sector dentro de un país central. No es un universo representativo, pero sí un buen ejemplo para ilustrar cómo funcionan las MSF aplicadas desde los países desarrollados.

Llegando al final del primer asalto, Firpo acorraló a Dempsey contra las cuerdas y con un certero golpe a la barbilla lo arrojó fuera del cuadrilátero. Dempsey cayó sobre los periodistas, golpeándose la cabeza contra una máquina de escribir, sufriendo un corte en la parte posterior de su cabeza. Dempsey estuvo entre 14 y 17 segundos fuera del ring, sin embargo el árbitro llegó sólo a la cuenta de 9 cuando Dempsey logró regresar, ayudado por los periodistas. Esta cuenta increíblemente lenta, sumado al hecho que Dempsey no volvió al ring por sus propios medios, hizo que muchos reclamen que Firpo debió haber sido declarado ganador por nocaut. (Wikipedia, 2018)

En 1923, en Nueva York, ocurrió el mítico encuentro de boxeo denominado “la pelea del siglo” entre el norteamericano Jack Dempsey y el argentino Luis Ángel Firpo. El encuentro fue histórico porque era la primera vez que un pugilista latinoamericano desafiaba la corona de los pesos pesados frente a un boxeador norteamericano. Sin embargo, la noticia más destacada de este encuentro no fue el resultado de la pelea, sino

el hecho de que Firpo sacó de un golpe a Dempsey del ring, durante 17 segundos, y el arbitro detuvo el conteo pausado en 9; además, un grupo de periodistas ayudaron al norteamericano a reincorporarse en el cuadrilátero, algo que está prohibido por las reglas de este deporte. Podemos decir que el réferi incurrió en “demoras indebidas” para defender la corona de un jugador fuerte desafiado por otro igual o más fuerte; que, a su vez, fue protegido y ayudado por los periodistas de su país.

Si hacemos un paralelo con la pelea de box citada, podemos decir que los productores de limones norteamericanos son un actor fuerte en su mercado interno en el que cinco empresas aglutinan el 92 % de la producción. Estos jugadores nacionales contaron con la ayuda de su gobierno para mantener invicto su mercado sin ser amenazado por ningún otro actor fuerte del sector, hasta que aparecen los citricultores tucumanos, particularmente, la empresa San Miguel, un jugador global con igual o más fortaleza en el sector. El mercado norteamericano es la corona que todo productor de materias primas quiere por volumen, capacidad de compra y prestigio. Las reglas de juego del comercio internacional avalan y fomentan que el jugador argentino ingrese a competir y disputar ese mercado; sin embargo, la relación entre el sector privado y el público de ese país, hacen que los productores californianos reciban ayuda mediante la manipulación de las MSF y de “demoras indebidas” al momento de responder a la demanda argentina ante la OMC. Dempsey mantuvo la corona de los pesados gracias a la ayuda del réferi; los citricultores californianos, luego de 17 años, solo perdieron potenciales ventas anuales por USD 22 millones debido a las negociaciones bilaterales entre actores pertenecientes a la hegemonía global.

La hegemonía, representada como acople entre el poder material, las ideologías y las instituciones, puede parecer que se presta a una teoría cíclica de la historia;

uniéndose las tres dimensiones en ciertos tiempos y lugares y separándose en otros. (Cox, 2014)

Un nuevo eje de influencia vinculó las redes de política internacional con agencias centrales clave del gobierno y con los grandes negocios. Esta nueva estructura corporativa informal ensombreció el antiguo corporativismo más formalizado y reflejó el dominio del sector orientado a la economía mundial sobre el sector más orientado a lo nacional dentro de la economía de un país (Ibíd.)

Los capitalistas nacionales deben distinguirse de la clase transnacional. La consecuencia natural de un capital nacional que se enfrenta al reto de la producción internacional es el proteccionismo (Ibíd.)

En un contexto en el que EE. UU. ya no ocupa un lugar de poder hegemónico incuestionable, las reglas de juego en el comercio instaladas en BW son subestimadas por los mismos países centrales. Nuevos actores económicos internacionales se interponen al poder político lo que genera grandes contradicciones para las reglas de juego instaladas desde el centro. Los países centrales recurren a medidas proteccionistas, como la política de *America First* de Trump. Sin embargo, las empresas transnacionales ejercen presión por distintas vías; donde haya margen de maniobra y manipulación de las reglas de juego, entrarán en acción aquellos gobiernos que cuenten con capacidad técnica para ejecutar este tipo de estrategias en pos de la defensa de su producción nacional. Puede que las maniobras proteccionistas citadas como las MSF sean difíciles de desglosar y desenmascarar, pero los números son muy representativos.

Bibliografía

- Memorandum Decision and Order Denying Plaintiffs' Motion for Summary Judgement, and Granting Defendants' Cross-Motion for Summary Judgement, 1:17-cv-00680-LJO-SAB (United States District Court for the Eastern District of California 02 27, 2018).
- Agostini, J. H. (2000). The Effect of Citrus Tree Age on Citrus Variegated Chlorosis. *Fourteenth 10CV Conference - Insect-Transmitted Procaryotes*.
- Aleksink, N., & Massolo Zago, M. (2013). *Neoproteccionismo y el Comercio Internacional*. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti - Librería Editorial .
- Anónimo. (2018, 09 20). Informe Limones NOA-EE.UU. (P. Boulocq, Interviewer)
- Bértola, L. y. (2013). *Del desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. México: FCE.
- Caetano, G. (2011). *Mercosur. 20 años*. Montevideo: CEFIR.
- Cárdenas, E. O. (2003). "Introducción", *La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del siglo XX*. México: FCE.
- CNN en Español. (2017, 01 23). Gobierno de Trump suspende importaciones de limones argentinos por 60 días. D.F., D.F., México.
- Cox, R. W. (2014). Fuerzas sociales, estados y órdenes: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)*, 129-162.
- Dansa, A. M., & Nocera, P. (2017). *Perfil del mercado de limón*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Estudios de Mercados.
- Dirección Nacional de Protección Vegetal. (2016). Análisis de Riesgo de Plagas para Plagas No Cuarentenarias Reglamentadas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa).

- Funcionario del Senasa. (2009). *Estado de situación de las tratativas fitosanitarias para la apertura del mercado de Estados Unidos de limones provenientes de la Región NOA (Noroeste Argentino)*. Buenos Aires: Senasa.
- Gundlach Hayward, M. L. (2012). *El limón en Tucumán, Argentina y el mundo*. San Miguel de Tucumán: Instituto de Desarrollo Productivo Tucumán (IDEP).
- infobae.com. (2018, 05 9). San Miguel, el gigante de los limones, tras los pasos de Ternium y Arcor: "Queremos ser la otra gran multinacional argentina". Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- lanacion.com. (2017, 04 27). "Yo le voy a hablar de Corea del Norte, él me va a hablar de limones" y otras frases de Donald Trump. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- lanacion.com. (2018, 04 14). La carne de cerdo de EE.UU. ya tiene vía libre para ingresar a la Argentina. Capital Federal, Argentina.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2014). *El proteccionismo de Estados Unidos y su impacto sobre la Argentina*. Buenos Aires.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2014, septiembre). www.mrecic.gov.ar. Retrieved 05 2016, from www.mrecic.gov.ar/es/soluci%C3%B3n-de-controversias-econ%C3%B3micas-internacionales
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2017). *Gestionando la Inserción Internacional: primer inventario de barreras a las exportaciones argentinas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Economía Internacional.
- Office of Management and Budget (U.S.A). (2017). *American First. A Budget Blueprint to Make America Great Again*. Washington D.C.: Executive Office of the President.

Organización Mundial de Comercio . (2018, 05 29). *www.wto.org*. Retrieved 05 29, 2018, from

Organización Mundial de Comercio:

https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm

Organización Mundial de Comercio. (2016). *www.wto.org*. Retrieved 2016, from

<https://www.wto.org/indexsp.htm>

Organización Mundial de Comercio. (2018, febrero 20). *Specific Trade Concerns* . Retrieved 09

20, 2018, from www.wto.org:

https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_e.htm

Rapoport, M., & Morgenfeld, L. (2018, septiembre 01). La Argentina y Estados Unidos: Las

Conflictivas Relaciones Económicas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Registro Federal de los Estados Unidos. (2016, 12 23). *Federal Register.gov*. Retrieved 06 20,

2018, from Federal Register.gov:

<https://www.federalregister.gov/documents/2016/12/23/2016-31013/importation-of-lemons-from-northwest-argentina>

Secretaría de Agroindustria. (n.d.). *argentina.gob.ar*. Retrieved 11 3, 2018, from

argentina.gob.ar: https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/hlb/que_es.php

Secretaría de Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. (2005). *Normas*

Internacionales Para Medidas Fitosanitarias. NIMF Nº 5: Glosario de Términos Fitosanitarios. Roma: FAO.

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria. (2016, 12 13). *senasa.gob.ar*.

Retrieved 06 20, 2018, from senasa.gob.ar: senasa.gob.ar

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria. (2018, 5 29). *senasa.gob.ar*. Retrieved

5 29, 2018, from [senasa.gob.ar](http://www.senasa.gob.ar/): <http://www.senasa.gob.ar/>

Tejeda R., A. (2014). Nueva Farm Bill: ¿quién paga? *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, 18-28.

Télam. (2018, 04 03). EE.UU. ratificó el cierre de su mercado al biodiésel argentino. Capital Federal, Argentina.

Tussie, D. (2012). *América Latina en el sistema mundial del comercio*. Buenos Aires: RedLATN Cátedra OMC FLACSO Argentina.

Tussie, D. (2013). El Estudio de la Economía Política Internacional. In A. S. Thomas Legler, *Introducción a las Relaciones Internacionales* (pp. 51-61). Mexico: Oxford University Press.

United States Department of Agriculture . (2015, 03). *USDA*. Retrieved 06 20, 2018, from USDA: https://www.aphis.usda.gov/newsroom/2016/argentina_lemons_irfa.pdf

USDA-APHIS / Senasa. (2017). *Plan de trabajo operacional (PTO) para la exportación de limones desde el noreste argentino hacia la parte continental de los Estados Unidos bajo Systems Approach*.

Wikipedia. (2018, octubre 08). *Wikipedia*. Retrieved octubre 08, 2018, from https://es.wikipedia.org/wiki/Luis_%C3%81ngel_Firpo

Listado de Anexos

ANEXO A. Entrevista a funcionario que participó de las negociaciones con EE. UU. para la apertura del mercado a los limones provenientes del NOA.

La entrevista fue realizada en dos encuentros durante la primera semana de julio de 2018.

-Hola, XXXX ¿cómo estás?

-Hola, Pablo, muy bien, gracias.

-Estoy terminando la Maestría de RR. II. de la FLACSO y mi tema de tesis tiene como eje la controversia por exportaciones de limones a EE. UU. en el marco del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Quería consultarte sobre algunas cosas puntuales con respecto a la negociación y a los mecanismos que engloba el OSD.

-Me interesaría saber cuáles son tus puntos de interés, me ayudaría a responderte mejor.

-Mi interés central, por ahí, es muy puntual, quería saber si EE. UU. incumplió o manipuló en algún sentido los procedimientos o normas de la OMC.

-Argentina decidió presentar el caso ante el Procedimiento de Solución de Controversias de la OMC, con lo cual, a nuestro entender, ese país estaba violando las normas de la OMC. El acuerdo SPS, en su artículo 5, pide que toda norma fitosanitaria (en este caso, la prohibición de ingreso de limones desde el NOA) tenga base científica. Norma que, a entender de nuestro país, EE. UU. estaba violando. Por supuesto, la confirmación final de nuestra hipótesis de violación de norma se hubiera obtenido de realizarse el panel,

cuestión que nunca llegó a materializarse porque, como sabrás, lo resolvimos en consultas bilaterales.

-No me queda bien en claro qué investigación presentó el APHIS sobre la plaga CVC y el fruto como su posible vector para frenar las exportaciones argentinas.

-En su momento, el USDA/APHIS presentó un estudio de un científico argentino, Agostini (era un estudio del año 2000), y sobre eso se paró para decir que en Argentina había CVC. Desde el SENASA pudimos refutar las conclusiones del científico argentino. Recuerdo que, incluso, tuvimos una reunión con él. Básicamente, lo que se indicó es que la técnica utilizada podía haber arrojado datos erróneos. Si mal no recuerdo, Agostini había encontrado CVC en la hoja del limón, utilizando una técnica que, hoy en día, ya no se usa. Creo que se llamaba DIBA, pero no quiero mentirte. SENASA explicó, en ese momento, que la bacteria de *xyllela* podría haber sido arrastrada (porque el estudio se hizo en un campo donde los limoneros estaban rodeados de otras especies cítricas que si podían tener *xylella*) y que no necesariamente las conclusiones de ese estudio demostraban que la *xyllela* estuviera en la fruta del limón (podría haber estado presente en las hojas, justamente, porque había plantas de naranja y mandarina cerca y nada más, y las hojas no son vector de transmisión de la enfermedad).

-No obstante ello, logramos mostrar a USA que la ciencia sobre la cual basaban su prohibición de ingreso de limones del NOA era "floja", y lo aceptaron. En el medio de esta cuestión, recuerdo que hicimos un estudio conjunto con Brasil (creo que Leite era el nombre del científico que estuvo a cargo), en el cual se utilizaría una técnica más pertinente (ELISA, si mal no recuerdo). Ese estudio nos daba a favor, o sea que la bacteria de *xylella* no se transmitía vía fruta de limón.

-¿Hay algún indicador cuali o cuantitativo que pueda relacionarse con poder de lobby de los citricultores californianos para impedir el ingreso de limones argentinos a su mercado?

-Respecto del lobby californiano, entendemos que existió, y fue muy fuerte. De hecho, hubo una sentencia judicial ya que los citricultores de California demandaron al USDA en 2000, si mal no recuerdo, por permitir el ingreso de limones de la Argentina. Para el USDA, este antecedente era muy fuerte y tenían miedo de volver a abrir el mercado y tener que enfrentar un juicio de nuevo. A lo que voy, es que el lobby fue muy fuerte, pero la OMC funciona en base al cumplimiento de las reglas.

-Luego de que Argentina planteara la deferencia ante la OMC, y el Organismo se pronunciara al respecto, ¿es posible que EE. UU. estirara los tiempos y pusiera demasiadas trabas en los plazos y procedimientos para reabrir su mercado?

-En mi opinión personal, el sistema basado en normas funciona, pero no podemos desconocer que, en función de las presiones internas que experimenta cada país, la adecuación a las reglas multilaterales se demora y dilata hasta que un panel dictamina en tu contra (y aun en esos casos, los países encuentran la forma de sortear la norma y seguir protegiendo al sector en cuestión). La lógica es la búsqueda de zonas grises, vacíos normativos o tirar de la cuerda hasta que te demanden, y así, y así...Esta es mi apreciación totalmente personal. Yo valoro mucho el sistema de soluciones de diferencias de la OMC, pero hay que verlo dentro del contexto de un sistema internacional en el cual no existe un poder supranacional capaz de imponerse a los países. La soberanía nacional sigue existiendo y, con ella, el margen de maniobra con el que cada país goza, potenciado por el poder relativo que tiene. Es una opinión.

-La diferencia no llegó a panel ya que lo resolvimos en consultas bilaterales (el paso previo en el sistema de solución de controversias de la OMC), a través de estos diálogos SENASA-USDA/APHIS. Con la evidencia científica pertinente sobre la mesa, se diseñó el protocolo fitosanitario y, una vez acordado, entramos.

-¿Hay algo que documente esta instancia de resolución?, porque no sé dónde puedo encontrarla en la OMC ¿Fuentes alternativas?

-Justamente, te hacía ese comentario para destacarte que, como el caso de limones nunca fue a panel, no podemos afirmar que viola norma OMC.....digamos que es nuestra opinión. Eventualmente, un panel confirma (o no) la tesis del país.

-Respecto de fuentes alternativas, no se me ocurren ahora, ya que las que nombraste son las oficiales.

-Por lo que me decís, no hay ningún documento más que de índole fitosanitaria para constatar la solución en esta instancia. Muchas gracias por tomarte el tiempo y darme la entrevista.

-De nada, espero que te sirva para tu trabajo.

ANEXO B. Estado de situación de las tratativas fitosanitarias para la apertura del mercado de EE. UU. de limones provenientes de la Región NOA (Noroeste Argentino).

Informe de funcionario del Senasa que participó en los ARP y PTO con el USDA/APHIS para la apertura del mercado norteamericano

Antecedentes:

El mercado de los cítricos argentinos a EE. UU. estuvo cerrado hasta el año 2001. Luego de varias gestiones realizadas por el Senasa, se logró su apertura a mediados de ese año. Posteriormente, un juez del Estado de California recusa el análisis técnico (ARP) realizado por el USDA/APHIS, luego de una campaña y media de exportación (hasta diciembre de 2001). El mercado se vuelve a cerrar, bajo una fuerte presión del sector citricultor de ese Estado.

Durante el periodo en el que se consiguió la apertura, las exportaciones lograron un total de, aproximadamente, un millón de cajas al año, lo que representa algo más de UDS 18 millones.

Para acceder, EE. UU. exige regiones declaradas área libre de Cancrosis cítrica; condición con la que contaba la región NOA, pero no la NEA, por lo que no pudo acceder.

En el 2002, la irrupción de la Cancrosis cítrica, (enfermedad bacteriana con restricciones cuarentenarias para EE. UU.), en la región del NOA (región libre de esta plaga, hasta ese momento) impide continuar las tratativas para conseguir la reapertura del mercado.

Como resultado de gestiones realizadas a mediados del año 2004 por la actual conducción del SENASA, se reinician los contactos técnicos con USDA/APHIS.

A partir de ese momento, se realizaron varias gestiones y misiones oficiales que permitieron acordar una agenda de trabajo, en la que se estableció comenzar el estudio técnico para limones de la región NOA y, luego, para las demás frutas cítricas y regiones productoras (NOA y NEA). Esto fue una decisión de la SAGPyA para favorecer la producción de cítricos de todo el país.

Gestiones para la reapertura del mercado:

El proceso de apertura de un mercado para un determinado producto solicita la realización de estudios técnicos que deben ser llevados a cabo, y cuyos lineamientos se basan en normas internacionales. Estos estudios forman parte de lo que se denomina Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) y su realización requiere la revisión y el análisis de la información actualizada de la situación de las plagas en el país de origen, y la determinación del riesgo de introducción y de dispersión que cada una de ellas podrían tener en el destino.

La Organización Nacional de Protección Fitosanitaria del país importador (USDA/APHIS, en este caso) es la responsable de la realización de los ARP y de proponer las medidas fitosanitarias que se identifiquen para minimizar el riesgo de introducción de plagas cuarentenarias para así permitir la importación de los productos.

El procedimiento llevado a cabo por los EE. UU. para la apertura de productos de origen vegetal responde a estos lineamientos y sigue dos vías posibles: una rápida, para productos menos riesgosos para su producción local; y una más extensa, para los productos de mayor importancia estratégica, como es el caso de los cítricos.

En el caso del proceso realizado para los cítricos provenientes de Argentina, el USDA/APHIS llevó adelante el procedimiento mencionado, con el apoyo y el trabajo en conjunto de profesionales del SENASA. A continuación, se presenta un resumen de los avances dados.

Diciembre de 2005: Inicio del estudio técnico (ARP)

Julio–agosto de 2006: Trabajo en conjunto de técnicos del USDA/APHIS y del SENASA para finalizar las evaluaciones técnicas de las plagas que se regularían. Para este trabajo el SENASA costeo el traslado de dos técnicos, por treinta días, a la sede del USDA/APHIS en Carolina del Norte en EE. UU.

Julio de 2007: Se recibe una misión técnica del USDA/APHIS para evaluar los sistemas de certificación y situación fitosanitaria de la producción citrícola en la región del NOA.

Agosto-diciembre de 2007: Publicación del ARP y recepción de comentarios públicos por un periodo de 90 días.

Marzo de 2008: El USDA/APHIS informa sobre la inclusión de nuevas plagas en el ARP (Moscas de las Frutas y la CVC, entre otras); se reciben documentos técnicos preliminares y se realizan observaciones sobre los ellos.

Abril de 2008: Se realiza una misión técnica al USDA/APHIS para analizar la inclusión de estas nuevas plagas y se plantea que se consideraba injustificada la inclusión de la CVC. Se analizaron las propuestas de manejo para las plagas consideradas relevantes.

Noviembre de 2008: Se envía al USDA/APHIS información técnica iniciar al ARP de otras frutas cítricas para las regiones del NEA y del NOA. Esto se realiza dado

que, en ese momento, tanto el USDA/APHIS como el SENASA consideraban que la discusión referente a los aspectos técnicos para el ARP de limones se encontraba finalizada, y que restaban, únicamente, cuestiones de administrativas.

En esa misma nota del Vicepresidente del Senasa (copia de la cual se adjunta) se reitera el ofrecimiento de la colaboración del Senasa para trabajar en conjunto con el USDA/APHIS en la elaboración del ARP, como se hiciera para limones del NOA.

Diciembre de 2008: El USDA/APHIS envía una propuesta de medida para la mitigación de la CVC, que constaba de monitoreo oficial de la enfermedad en áreas de producción comercial con envío de fruta sin síntomas y distribución limitadas a regiones de EE. UU. no productoras de cítricos.

Argentina acepta esta propuesta, pero deja sentado que no compartía el criterio de considerar a la CVC una plaga cuarentenaria en fruta fresca.

Como consecuencia de la asunción del nuevo gobierno en EE. UU., continúa el retraso en la publicación de la norma sobre la apertura de limones para NOA, dado que todos los ARP se someten a una revisión formal.

1.º de abril de 2009: El USDA/APHIS envía una nota sobre los cítricos dulces de Argentina al Senasa, en la que se menciona que “el USDA/APHIS no ha comenzado la evaluación para los cítricos (ARP) del NOA y anticipa que el inicio del ARP será después que el ARP de cítricos de Uruguay esté completado.”

Julio de 2009: El USDA/APHIS intercepta, en una muestra sin valor comercial de varas de vid enviadas desde la provincia de Mendoza, el ácaro *Brevipalpus chilensis*. Esta plaga es considerada cuarentenaria tanto para Argentina como para EE. UU. Si bien SENASA ha comenzado con un plan de vigilancia para detectar el ácaro y

establecer su condición, el USDA/APHIS comunicó que retrasará la publicación de la normativa.

1.º de septiembre de 2009: Se recibe, vía Consejería Agrícola, un borrador de nota del USDA/APHIS con una nueva versión del ARP que indica la incorporación de *Brevipalpus chilensis* y el cambio en el riesgo potencial para *Xylella fastidiosa* y, por lo tanto, medidas de manejo más restrictivas. Cabe destacar que, de mantenerse este requisito, no habría posibilidades para la exportación desde el NEA.

Es importante destacar que la CVC no había sido considerada, originalmente, en el ARP publicado en agosto de 2007 y, posteriormente, en una nueva versión del ARP el USDA/APHIS la incorpora con una medida de manejo de riesgo que podría cumplirse para ambas regiones (marzo 2008). Por ellos, y con el fin de no provocar mayores retrasos, el Senasa aceptó esta nueva medida aunque, expresamente, manifestó no compartir el criterio de que la fruta pudiera actuar como vía de ingreso de la plaga. (se adjunta nota DNPV N.º 1023/08 del 18 de diciembre de 2008).

Como se menciona en el párrafo precedente, el USDA/APHIS realiza un nuevo cambio sin nuevas evidencias científicas en relación con el riesgo de introducción de la plaga mediante la fruta para consumo; lo que implica un requisito de área libre, situación que excluiría al NEA de toda posibilidad de exportación.

10/11 de septiembre de 2009: Senasa realiza una misión oficial al USDA/APHIS para discutir sobre la situación de *Brevipalpus chilensis* y el requisito para la CVC. Respecto de *Brevipalpus*, se intercambiaron opiniones sobre la identificación y los protocolos de diagnóstico; ambas delegaciones llegaron a un principio de acuerdo.

La discusión sobre los cambios de criterio del USDA/APHIS respecto de la CVC tiene trascendencia dado que, de ser aceptado el requisito de área libre de la plaga,

implicaría impactos comerciales, no solo para el mercado potencial de EE. UU., sino también para los principales mercados actuales (Unión Europea, Rusia, entre otros.) y otros a los que se aspire acceder.

Ya que el USDA/APHIS mantenía esta posición sin fundamentos técnico-científicos, el SENASA expresó en esta reunión que estaba evaluando la presentación de este caso ante instancias internacionales de resolución de conflictos en el ámbito de la OMC.

El USDA/APHIS expresó que, sostener esta exigencia resultaba necesario para evitar la reiteración de un juicio por parte del sector citrícola de estadounidense.

Ante la firme postura del SENASA de no aceptar la exigencia de área libre, el USDA/APHIS lo reconsidera y, en octubre de 2009, envía una propuesta alternativa que mencionaba siguientes medidas de mitigación:

- Monitoreo del SENASA de las unidades productoras de exportación antes de la cosecha, este monitoreo incluiría el muestreo de insectos vectores y un muestreo con base estadística de árboles mediante análisis de laboratorio para confirmar la presencia de la bacteria causal (*xylella fastidiosa*).

- Los detalles referidos al procedimiento del monitoreo y del análisis de laboratorio serían elaborados, conjuntamente, por el SENASA y por el USDA/APHIS, cuyo personal participaría de los monitoreos.

- Inspección visual de hospedantes de la CVC potencialmente sintomáticos (pomelo y naranja) en las cercanías de las unidades de producción de exportación registradas.

-La fruta que ingrese a los EE. UU. sería distribuida solo a los Estados no productores.

Consideraciones respecto de esta propuesta para la certificación de la CVC:

-Continúa la postura de considerar la fruta como vía de introducción de la CVC, sin haber evidencia científica concluyente al respecto. Tampoco existen antecedentes internacionales referidos a la exigencia de medidas específicas de patógenos relacionados con la semilla cuando se comercializa fruta para consumo. La aceptación de esta situación podría sentar un precedente desventajoso para la Argentina, en otros mercados.

-A pesar de que la exigencia de unidad de producción libre, es una medida menos restrictiva que la de área libre, el cumplimiento del monitoreo y del diagnóstico de muestras en laboratorio de todas las unidades de producción destinadas a la exportación, se podría ver dificultado, dado que el USDA/APHIS podría imponer un sistema que resulte operativamente complejo y oneroso.

-Resulta positivo el hecho de que el USDA/APHIS no exija área libre de la CVC para la región del NOA. Debe considerarse que el tiempo de reconocimiento de área libre por parte de la EU suele ser extenso e implica llevar adelante procedimientos engorrosos y costosos (implementación de barreras, muestreos sistemáticos por varios años de toda la región y de distintos hospederos, entre otros).

-Si bien podría entenderse que las posibilidades del NEA para acceder al mercado de la EU respecto de la CVC mejoran, no necesariamente puede resultar así. Esto se debe a que, entre las principales justificaciones que realiza el

USDA/APHIS para cambiar la medida, el limón tiene baja susceptibilidad a esta plaga y no existen registros de su presencia en el NOA.

Si tenemos en cuenta que el NEA basa su producción en cítricos dulces y que se conocen antecedentes de presencia de la plaga en algunas zonas, no se puede asegurar que el USDA/APHIS mantenga la misma postura para esta región.

Senasa, Buenos Aires, noviembre de 2009.

Lista de abreviaturas, siglas y acrónimos

AGAAC: Acuerdo General sobre los Aranceles Aduaneros y de Comercio

ALyC: América Latina y el Caribe

ARP: Análisis de Riesgo de Plagas

BW: Bretton Woods

CEE: Comunidad Económica Europea

CIPF: Convención Internacional de Protección Fitosanitaria

CVC: Clorosis Variegada de los Cítricos

DIBA: *Development of Dot Immunobinding Assay* (Ensayo de Inmunounificación de Puntos; DIBA, por su sigla en inglés)

DNPV: Dirección Nacional de Protección Vegetal

EE. UU.: Estados Unidos de América

EPI: Economía Política Internacional

FAIR: *Federal Agricultural Improvement and Reform* (Ley Federal de Reforma y Desarrollo de la Agricultura; FAIR, por su sigla en inglés)

FAO: *Food and Agriculture Organization* (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; FAO, por su sigla en inglés)

FEDERCITRUS: Federación Argentina del Citrus

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

GATT: *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; GATT, por su sigla en inglés)

HLB: *Huanglongbing*

IDEP: Instituto de Desarrollo Productivo de Tucumán

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

LMR: Límites Máximos de Residuos

MBO: Mecanismo de Buenos Oficios

Mercosur: Mercado Común del Sur

MREyC: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

MSF: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

NDN: No Discriminación entre Naciones

NEA: Noreste Argentino

NIMF: Normas Internacionales de Medidas Fitosanitarias

NMF: Nación Más Favorecida

NOA: Noroeste Argentino

OIE: *Office International des Epizooties* (Organización Mundial de Sanidad Animal; OIE, por sus sigla inicial en francés)

OMC: Organización Mundial de Comercio

OMS: Organización Mundial de la Salud

OSD: Órgano de Solución de Diferencias

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

OTC: Obstáculos Técnicos al Comercio

PCE: Preocupaciones Comerciales Específicas

PNCR: Plagas No Cuarentenas Reglamentadas

PTO: Plan de Trabajo Operacional

Secagro: Secretaría de Agroindustria

SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

SGM: Segunda Guerra Mundial

TLC: Tratado de Libre Comercio

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UE: Unión Europea

USDA/APHIS: *The Animal and Plant Health Inspection Service of the United States Department of Agriculture* (Servicio de Inspección de Sanidad Animal y Vegetal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América; USDA/APHIS por sus siglas en inglés)

Listado de figuras y gráficos

Figura 1. Producción mundial del limón.....	29
Figura 2. Principales países y regiones exportadoras de limón.....	30
Figura 3. Principales países y regiones importadoras de limón.	31
Figura 4. Principales destinos de la exportación cítrica argentina (2017).	34
Figura 5. Organigrama de la OMC.	41
Figura 6. Preocupaciones Comerciales Específicas presentadas ante la OMC.....	46
Figura 7. Evolución histórica de la Farm Bill.....	78
Figura 8. Distribución del presupuesto de la Farm Bill (2014).	80
Figura 9. Medidas iniciadas y vigentes por los países miembros de la OMC (2006-2017)	83
Figura 10. Notificaciones de MSF presentadas por Estados Miembros de la OMC (1995-2014).....	84
Figura 11. Medidas iniciadas y vigentes de EE. UU. ante la OMC (2006-2017).....	86
Figura 12. Medidas iniciadas y vigentes de Argentina ante la OMC (2006-2017).....	87
Figura 13. Promedio de tasas arancelarias aplicadas por países latinoamericanos (1985-2007). 89	