

4

Negociaciones

Comerciales

Los subsidios domésticos en las negociaciones agrícolas de la Ronda Doha: ¿Límite a las ayudas o consolidación de las distorsiones?

Juan Andrés Nava

Resumen

Los cortes propuestos en la Ayuda Global Distorsiva del Comercio (AGDC) para las principales economías no reducirían en forma sustancial la ayuda interna aplicada según las últimas notificaciones presentadas a la OMC. No obstante, las disciplinas que se están negociando sobre AGDC tienden a proporcionar una mayor previsibilidad a todos los Miembros de la OMC acerca del nivel máximo de asistencia distorsiva que pueden percibir los productores en los países desarrollados. En ese sentido, contribuirán a que los agricultores de esos países perciban en mayor medida las señales del mercado y reduzcan gradualmente su dependencia de los subsidios para poder producir.

Sin embargo, las modificaciones incluidas en el último proyecto de Modalidades a los párrafos 6 y 11 del Anexo II del Acuerdo sobre la Agricultura respecto a las políticas permitidas o de Caja Verde, dejan un margen de flexibilidad apreciable al vincular el sostén de ingresos con bases móviles de rendimientos, áreas sembradas y stocks de ganado. Tienen, por tanto, el potencial de licuar las ventajas resultantes del compromiso que se acuerde para limitar y reducir los programas de ayuda interna distorsiva.

En función de lo anterior resulta imprescindible asegurar que las nuevas disciplinas sobre AGDC que finalmente se acuerden no puedan eludirse traspasando los programas –que garantizan precios y/o ingresos ligados a la producción– a la Caja Verde.

La Ronda Doha constituye una inmejorable oportunidad de limitar en forma sustancial las políticas de ayuda interna que distorsionan el comercio y la producción, pero a la vez acarrea una amenaza real de proseguir con el actual sistema de protección en frontera y de incentivos a la producción, consolidando así la injerencia de las tesorerías de los países desarrollados en las decisiones de los productores.

1. Introducción

Los Miembros signatarios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (“GATT” por sus siglas en inglés) promovieron la liberalización del comercio internacional a través de la celebración de rondas periódicas de negociaciones multilaterales cuyo objetivo –casi exclusivo– era el de reducir los aranceles a la importación.

Tradicionalmente el GATT se ocupó de regular las medidas comerciales sin interferir en las políticas de producción puramente internas, salvo el deber de notificación y la posibilidad de celebrar consultas cuando éstas tenían determinados efectos para el comercio en virtud de lo dispuesto en el artículo XVI.¹

Desde el principio del Acuerdo General, el sector agrícola fue considerado como un sector "especial" de la economía por múltiples y disímiles razones, y por tanto no incluido globalmente en los mandatos negociadores hasta la Ronda Uruguay (1986–1994). Con la creación de la Organización Mundial del Comercio y la entrada en vigor del Acuerdo sobre la Agricultura en 1995 la situación cambió sustancialmente. Por primera vez se establecieron disciplinas destinadas a regular y/o limitar las restricciones del acceso a los mercados, las subvenciones a la exportación y la ayuda interna.

Las disposiciones específicas estipuladas en el Acuerdo sobre la Agricultura ("AsA") relativas a la ayuda interna tienen por objeto limitar las políticas que determinaron un crecimiento exponencial de los niveles de producción de los países de la OCDE. Los objetivos del Acuerdo son reglamentar y reducir la ayuda interna dejando al mismo tiempo a los gobiernos un cierto margen para la formulación de las políticas agrícolas domésticas de forma tal que puedan hacer frente a la gran variedad de circunstancias específicas que se plantean en cada país. Por otra parte, las nuevas reglas sobre la ayuda interna se orientan también a asegurar que los compromisos vinculantes contraídos en la esfera del acceso a los mercados y competencia de las exportaciones no se vean contrarrestados.

El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay constituyó un paso significativo en la tarea de disciplinar el comercio internacional de productos agrícolas. En materia de ayuda interna, su principal virtud fue definir y "poner sobre la mesa" los distintos tipos de subsidios imperantes en los países desarrollados Miembros, acordándose la consolidación y reducción de aquellos que conllevan el mayor potencial de distorsionar el comercio y la producción (FAO, 1999). No obstante, ese acuerdo debe ser considerado como de transición. Esto es así en función de que las disciplinas allí contenidas, más flexibles que aquellas por las cuales se rige el comercio internacional de bienes industriales, han demostrado ser insuficientes para regular, limitar y reducir sustancialmente las distorsiones existentes en el comercio agropecuario.

Entre las principales falencias observadas en las reglas incluidas en el Acuerdo cabe destacar (Desta, 2002): la consolidación del apoyo interno tomando como base los años 1986–1988, período en donde los precios internacionales de los productos agrícolas estaban muy bajos –y por tanto el nivel de ayuda interna distorsiva muy alta–; la falta de compromisos específicos por producto para los subsidios de Caja Ámbar o MGA –lo cual permitiría asignar discrecionalmente el nivel de subvenciones a distintos productos según las condiciones de mercado imperantes–; la ausencia de un límite o techo para los pagos de minimis y Caja Azul; y finalmente la redacción del anexo II, que a la postre demostró permeabilidad para rotular como "verdes" programas con efectos distorsivos.

El presente trabajo aborda el tratamiento que actualmente se negocia en la Ronda Doha para las últimas dos falencias del AsA teniendo en cuenta su importancia para la consolidación de disciplinas efectivas sobre ayuda interna. Se divide en 5 secciones. Luego de la presente introducción, la sección dos analiza la ayuda interna en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay, brindando una breve descripción de las medidas y mostrando la utilización y composición de la ayuda en los principales países desarrollados durante el período de implementación 1995–2000. La tercera parte evalúa las disciplinas que se negocian en la Ronda Doha para limitar y reducir la Ayuda Interna Global Distorsiva (AGDC) y su impacto sobre las principales economías desarrolladas. La cuarta parte comenta ciertos tipos de pagos directos incluidos en el anexo II del AsA en el último proyecto de Modalidades (TN/AG/W/4/Rev.4) y el potencial de elusión que tienen sobre los compromisos de limitación y reducción de la AGDC. La sección quinta presenta las conclusiones.

¹ GATT 1994. Artículo XVI.1. Si una parte contratante concede o mantiene una subvención, incluida toda forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios, que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera del territorio de dicha parte contratante o reducir las importaciones de este producto en su territorio, esta parte contratante notificará por escrito a las PARTES CONTRATANTES la importancia y la naturaleza de la subvención, los efectos que estime ha de ocasionar en las cantidades del producto o de los productos de referencia importados o exportados por ella y las circunstancias que hagan necesaria la subvención. En todos los casos en que se determine que dicha subvención causa o amenaza causar un perjuicio grave a los intereses de otra parte contratante, la parte contratante que la haya concedido examinará, previa invitación en este sentido, con la otra parte contratante o las otras partes contratantes interesadas, o con las PARTES CONTRATANTES, la posibilidad de limitar la subvención.

2. La ayuda interna en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay

2.1. Descripción de la ayuda interna bajo el Acuerdo sobre la Agricultura

En el marco del AsA, toda ayuda interna en favor de productores está sujeta a normas. Existen en dicho Acuerdo dos tipos de compromiso en materia de ayuda interna: uno cualitativo, que establece una definición de las políticas de ayuda interna que quedan exceptuadas o no de los compromisos de reducción, y otro cuantitativo, que limita a través de las Listas de Compromisos aquellas subvenciones internas sujetas a compromisos de reducción.

Dentro de las medidas no sujetas a compromisos de reducción se encuentran en primer lugar las que poseen efectos distorsivos mínimos como las políticas permitidas que conforman la denominada Caja Verde² y las medidas a favor de países en desarrollo del artículo 6.2 del AsA; en segundo lugar están aquellas que pueden llegar a distorsionar el comercio pero en un grado moderado. En esta última categoría se ubican las políticas de limitación de la producción que conllevan pagos a los productores por niveles fijos de superficie, rendimientos o producción (Caja Azul), así como los niveles de mínimos del artículo 6.4 del AsA.

Las medidas sujetas a compromisos de reducción son aquellas que potencialmente entrañan los mayores riesgos de generar distorsiones en el comercio y la producción. Se las canaliza generalmente a través de programas de sostén de precios, subsidios a los insumos y/o la inversión, aislando a los productores de las señales del mercado e interfiriendo de manera sustancial en sus decisiones de producción. El resultado de esta clase de medidas es posibilitar en determinados países y sectores la producción, o un exceso de producción que sobrepasa los niveles de autoabastecimiento, dando lugar a fuertes distorsiones tanto en el mercado interno como en el internacional.

– Medidas de Ayuda Interna No sujetas a compromisos de reducción

Caja Verde

Las medidas de Caja Verde figuran en el Anexo II del Acuerdo sobre la Agricultura. El requisito fundamental para que queden exceptuadas de los compromisos de reducción es que no tengan efectos de distorsión del comercio y la producción, o a lo sumo que los tengan en grado mínimo. Asimismo, la ayuda en cuestión debe prestarse por medio de programas gubernamentales financiados con fondos públicos (incluidos los ingresos fiscales sacrificados) que no impliquen transferencias de los consumidores o tengan por efecto prestar ayuda en materia de precios a los productores.

En el Anexo II del Acuerdo se enumeran las siguientes medidas:

- servicios de apoyo e investigación, lucha contra plagas y enfermedades, divulgación, inspección, asesoramiento, comercialización y promoción e infraestructura; (párrafo 2)
- ayuda alimentaria interna y constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria (párrafos 3 y 4, respectivamente); y
- pagos directos a los productores tales como la ayuda a los ingresos desconectada (párrafo 6), programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos (párrafo 7), pagos en casos de desastres naturales (párrafo 8), programas de retiro de productores y de detracción de tierras de la producción (párrafos 9 y 10), asistencia para el reajuste estructural mediante ayudas a la inversión (párrafo 11), programas ambientales (párrafo 12) y programas de asistencia regional (párrafo 13).

Medidas de Desarrollo

El artículo 6.2 del Acuerdo excluye del compromiso de reducción a ciertas medidas de ayuda interna, directa o indirecta, destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural que forman parte integrante de los

² Sobre el contexto histórico de la caja verde de la Ronda Uruguay, ver Stancanelli (2009).

programas de los países en desarrollo. Entre ellas cabe mencionar: las subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura de los Países en Desarrollo (PED); las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los agricultores con ingresos bajos o pobres en recursos de los países en desarrollo; y la ayuda interna dada a los productores de los países en desarrollo para estimular la diversificación con el objeto de abandonar cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos.

Caja Azul

Aunque distorsivos del comercio y la producción, aquellos pagos directos efectuados en el marco de programas de limitación de la producción están eximidos de los compromisos de reducción de la ayuda interna si:

- se basan en superficies y rendimientos fijos; o
- se realizan con respecto al 85% o menos del nivel de base de la producción; o
- los pagos relativos al ganado se realizan sobre un número fijo de cabezas.

Exenciones *de minimis*

En principio, todas las medidas de ayuda interna que no puedan ser incluidas en la Caja Verde, el Art. 6.2 o la Caja Azul están sujetas a compromisos de reducción. Las exenciones de *minimis* permiten que la ayuda interna que por su naturaleza debería quedar sujeta a compromisos de reducción pueda ser excluida siempre que no exceda el 5% del valor total de producción del producto agropecuario en cuestión. Asimismo, también queda eximida de los compromisos de reducción la ayuda no referida a productos específicos siempre que sea inferior al 5% del valor total de la producción agropecuaria. Cabe destacar que el umbral del 5% se aplica a los países desarrollados, mientras que para los países en desarrollo el tope es del 10%.

– Medidas sujetas a compromisos de reducción: la Medida Global de Ayuda o Caja Ámbar

La ayuda prestada en el marco de políticas no exceptuadas se incluye en la “Medida Global de la Ayuda (MGA) o Caja Ámbar”, que es la suma de los gastos en ayuda interna no exenta correspondiente a todos los productos y políticas.

Al calcular la MGA se tienen en cuenta los desembolsos presupuestarios y los ingresos fiscales sacrificados. En el anexo 3 del Acuerdo se detallan e incorporan las categorías de subsidios a la producción que deben incluirse en la MGA o Caja Ámbar:

- sostenimiento de los precios del mercado;
- pagos directos no exentos que dependan de una diferencia de precio o se basen en factores distintos del precio; y
- otras medidas no exentas, entre ellas, las subvenciones a los insumos.

La cuantía de las subvenciones destinadas a sostener los precios del mercado se calcula multiplicando la diferencia entre un precio exterior de referencia fijo (que debe basarse en los años 1986 a 1988) y el precio administrado aplicado por la cantidad de producción con derecho a recibir este último precio. El monto de los pagos directos y de otras medidas no exentas se mide utilizando directamente los desembolsos presupuestarios.

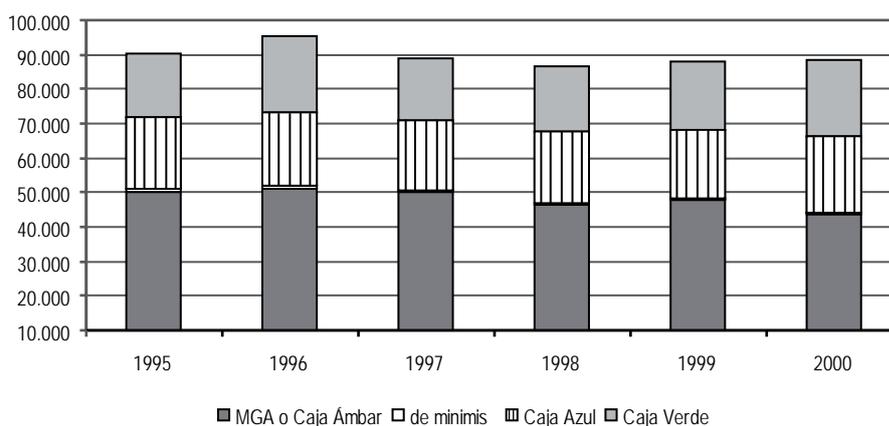
Los Miembros acordaron un compromiso de reducción del 20% –13,3% para los Países en Desarrollo– de la MGA de base en tramos anuales iguales durante el período de implementación 1995–2000 –1995–2004 para los Países en Desarrollo. Cabe destacar que los compromisos de reducción se refieren a la MGA total, es decir que no hay compromisos de reducción referidos a productos o políticas específicas.

2.2. Utilización y composición de la ayuda interna en los principales países desarrollados durante el período de implementación 1995–2000

El promedio de la ayuda interna de la Unión Europea fue de 90.000 millones de euros anuales durante el período 1995–2000 y prácticamente no presentó variaciones en cuanto a su composición (Gráfico 1). Los gastos de Caja Verde y los pagos de Caja Azul se ubicaron en torno a los 20.000 millones de euros anuales, lo que representó en cada caso un 22% del total de la ayuda interna. Las erogaciones de Caja Ámbar o MGA se mantuvieron en torno a los 50.000 millones de euros por año, un 55% del apoyo interno total.

Gráfico 1

Ayuda interna de la Unión Europea: 1995-2000
en millones de euros



Fuente: CEI en base a notificaciones presentadas por la UE a la OMC.

En cuanto a las políticas de Caja Verde, el 75% del apoyo concedido por la UE fue direccionado a través de pagos directos, destacándose que, dentro de esta categoría, el 80% ha correspondido a la Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante ayudas a la inversión, pagos en el marco de programas ambientales y programas de asistencia regional (Párrafos 11, 12 y 13 del anexo II del AsA).

Los pagos por superficie y rendimiento fijo para los cereales –y en menor medida las oleaginosas– representaron en promedio el 75% de los pagos de Caja Azul en el período 1995-2000.

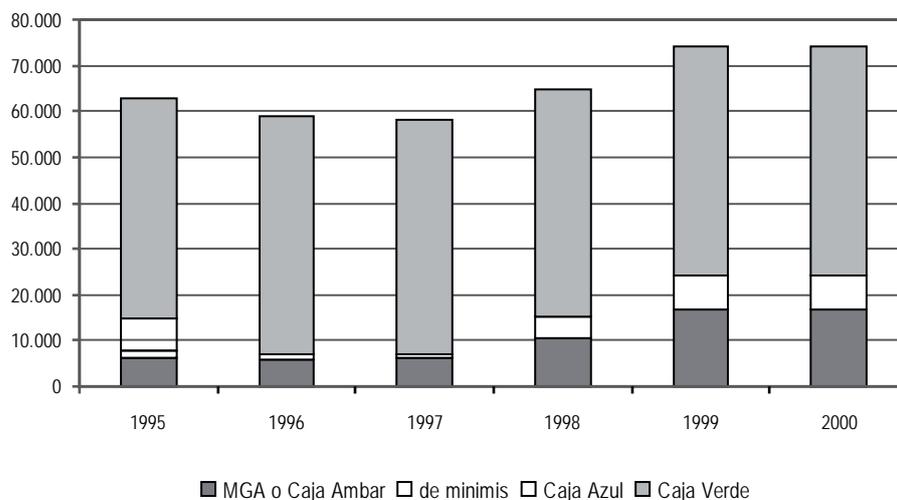
La Caja Ámbar o MGA de la UE durante el período de implementación incluyó políticas de sostenimiento de precios de mercado (SPM) y pagos directos no exentos (PDNE). Entre 1995-2000 los productos que recibieron en promedio el nivel más elevado de subsidios a través de SPM fueron: carne vacuna (30% de la MGA total o Caja Ámbar), azúcar blanco, manteca, trigo, cebada, maíz, aceite de oliva, vino y algodón. El sistema de PDNE fue utilizado generalmente para las frutas y vegetales, destacándose las siguientes: tomates, manzanas, peras y duraznos.

El promedio de la ayuda interna de los Estados Unidos fue de 64.000 millones de dólares anuales durante el período 1995–2000, observándose un incremento sustancial de la ayuda a partir de 1998 como consecuencia del aumento considerable registrado en los pagos de minimis y la Caja Ámbar (Gráfico 2). Los gastos de Caja Verde se mantuvieron constantes en 50.000 millones de dólares anuales aproximadamente y, salvo en 1995, no se registraron pagos de Caja Azul³.

³ Suprimida por la Ley Federal de Mejora y Reforma de la Agricultura de 1996.

Gráfico 2

Ayuda interna de los Estados Unidos: 1995-2000
en millones de U\$S



Fuente: CEI en base notificaciones presentadas por Estados Unidos a la OMC.

En cuanto a las políticas de Caja Verde, el 85% del apoyo concedido por Estados Unidos fue para programas de ayuda alimentaria interna y servicios generales de investigación, inspección, comercialización y asesoramiento. A partir de la Ley Agrícola de 1996, Estados Unidos incluyó asimismo pagos directos por asistencia a los ingresos desconectada, cuyo promedio anual fue de 5.000 millones de dólares aproximadamente.⁴

A partir de 1998, el súbito incremento de los pagos de minimis se explica por la inclusión del programa de ayuda "por pérdida de mercado". Este mecanismo permitió que aquellos productores que recibieron pagos en el marco de contratos de producción flexible (PFC), es decir pagos directos de Caja Verde desconectados durante el ejercicio fiscal de 1998-1999 y 2000, también reciban pagos por pérdida de mercado proporcionales a los pagos PFC según lo establecido en la Ley de Protección contra Riesgos Agrícolas de 2000 (Public Law 106-224)⁵.

La Caja Ámbar o MGA de Estados Unidos, al igual que la de la UE, incluyó durante el período de implementación políticas de sostenimiento de precios de mercado (SPM) y pagos directos no exentos (PDNE). Durante el período analizado los únicos productos que recibieron subsidios a través de SPM fueron el azúcar, los lácteos y el maní. El sistema de PDNE fue utilizado para otros productos, destacándose el nivel elevado de asistencia para la soja, el maíz, el algodón y el arroz.

El promedio de la ayuda interna de Japón fue de 5 billones de yenes durante el período 1995-2000 (Gráfico 3). Se observa un marcado descenso de la ayuda interna a partir de 1998 como consecuencia del corte en los subsidios de Caja Ámbar del 70% a partir de la reforma introducida en el sector arrocero. Ese año se eliminaron los pagos directos no exentos al arroz, estableciéndose en su lugar un programa de estabilización de los ingresos derivados del cultivo de arroz –pagos directos a los productores en el marco del programa de limitación de la producción (Caja Azul)– y aumentándose la protección en frontera hasta niveles prohibitivos –aranceles del 700% *ad valorem*. Los gastos de Caja Verde se mantuvieron constantes en 2,5 billones de yenes anuales. El 90% de la Caja Verde en Japón fue para programas de servicios generales de investigación, inspección, comercialización y asesoramiento.

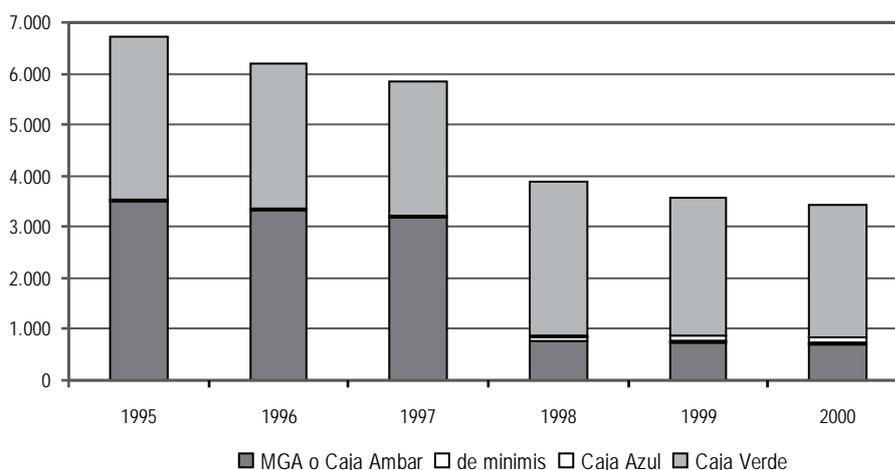
⁴ En 2005, en el marco del Panel del algodón iniciado por Brasil contra los programas de subsidios y garantías implementado por Estados Unidos, el Órgano de Apelación de la OMC encontró que los pagos directos introducidos por Estados Unidos en su Ley Agrícola de 1996 e incluidos bajo la clasificación "production flexibility contracts" no podían ser considerados "verdes" toda vez que excluían la siembra de frutas y vegetales de la superficie de base.

⁵ Sobre los programas de la política agrícola de los Estados Unidos, ver Monke (2006).

Gráfico 3

Ayuda Interna de Japón: 1995-2000

en miles de millones de yen



Fuente: CEI en base notificaciones presentadas por Japón a la OMC.

3. Las disciplinas que se negocian actualmente en la Ronda Doha para limitar y reducir la ayuda global distorsiva del comercio (AGDC)

Los Miembros de la OMC, a partir de las limitaciones observadas en las reglas del Acuerdo sobre la Agricultura para restringir el otorgamiento de la ayuda interna, se comprometieron a negociar nuevas disciplinas que reduzcan en forma sustancial aquellas medidas internas causantes de distorsión. Con el lanzamiento de la Ronda Doha en 2001 y la adopción del programa de trabajo en agosto de 2004⁶, acordaron un enfoque comprehensivo con tal propósito.

Los conceptos fundamentales sobre ayuda interna contenidos en el programa de trabajo que sirvieron como base para la conformación de los ulteriores proyectos de modalidades para el establecimiento de compromisos específicos vinculantes en la Ronda Doha son:

- La MGA o Caja Ámbar Consolidada y los niveles de minimis permitidos serán objeto de reducciones sustanciales y, en el caso del compartimento azul, quedarán sujetos a un tope.
- Además de los compromisos específicos, cada Miembro efectuará una reducción sustancial del nivel global de la ayuda causante de distorsión del comercio a partir de los niveles consolidados.
- El nivel de base global de toda la ayuda interna causante de distorsión del comercio, medido por la MGA Total Final Consolidada, más el nivel *de minimis* permitido y el nivel acordado para los pagos del compartimento azul, se reducirá con arreglo a una fórmula estratificada. Conforme a esa fórmula, los Miembros que tengan mayores niveles de ayuda interna causante de distorsión del comercio harán mayores reducciones globales con objeto de llegar a un resultado armonizador.
- Este compromiso se aplicará como compromiso global mínimo. No se aplicará como límite máximo para las reducciones de la ayuda interna global causante de distorsión del comercio en el caso de que las fórmulas separadas y complementarias que se elaboren para la MGA Total, el nivel de minimis y los pagos del compartimento azul impliquen, tomadas en su conjunto, un recorte más profundo de la ayuda interna global causante de distorsión del comercio para un determinado Miembro.

Como complemento de los compromisos de reducción específicos para los distintos componentes de la ayuda interna, los miembros incorporan a la negociación un concepto fundamental en el establecimiento de las nuevas disciplinas: "la ayuda global distorsiva del comercio" –overall trade domestic support u OTDS, por sus siglas en inglés–, la cual debe ser consolidada y reducida en forma sustancial.

⁶ WT/L/579 – Decisión Adoptada por el Consejo General el 1 de Agosto de 2004.

3.1. Tratamiento de la ayuda global distorsiva del comercio (AGDC) en el último proyecto de Modalidades para el Establecimiento de Compromisos Específicos Vinculantes (TN/AG/W/4/Rev.4)

En los diversos proyectos de Modalidades⁷ escritos a partir de Julio de 2004, el tratamiento de la AGDC ocupó un lugar central. En general se observaba entre los Miembros un entendimiento común en la construcción de la AGDC de base sobre la que se aplicarían las reducciones así como los rangos de la fórmula estratificada. Sin embargo, no pudieron ponerse de acuerdo en el porcentaje de reducción que correspondería en cada caso, situación que quedó plasmada en la inclusión de corchetes con distintas opciones de corte para cada rango de la fórmula.

En el último proyecto de Modalidades, presentado por el presidente del Comité de Agricultura en Sesión Especial el 6 de Diciembre de 2008⁸ se eliminan los corchetes y se establece una única propuesta para regular la AGDC. Sus elementos principales aplicables a los países desarrollados son:

- El nivel de base para las reducciones de la ayuda interna global causante de distorsión del comercio será la suma de la MGA Total Final Consolidada, el 10% del promedio del valor total de la producción agrícola en el período de base 1995–2000 –constituido por el 5% por pagos *de minimis* por productos específicos y el 5% por pagos de minimis no referidos a productos específicos– más el promedio de los pagos del compartimento azul tal como se han notificado al Comité de Agricultura de la OMC, o el 5% del promedio del valor total de la producción agrícola, si éste fuera más alto, en el período de base 1995-2000.
- La AGDC de base se reducirá de conformidad con la siguiente fórmula estratificada:
 - a) cuando la AGDC de base sea superior a 60.000 millones de dólares de EE.UU., o su equivalente en los términos monetarios en que esté expresada la consolidación, la reducción será del 80%;
 - b) cuando la AGDC de base sea superior a 10.000 millones de dólares de EE.UU. e inferior o igual a 60.000 millones de dólares de EE.UU., o sus equivalentes en los términos monetarios en que esté expresada la consolidación, la reducción será del 70%;
 - c) cuando la AGDC de base sea inferior o igual a 10.000 millones de dólares de EE.UU., o su equivalente en los términos monetarios en que esté expresada la consolidación, la tasa de reducción será del 55%.
- Los países desarrollados Miembros con niveles relativos elevados de AGDC de base en el segundo estrato –al menos el 40% del promedio del valor total de la producción agrícola en el período 1995-2000– harán una reducción adicional que será igual a la mitad de la diferencia entre las tasas de reducciones especificadas para los dos primeros estratos, esto es, 5 puntos porcentuales.
- Las reducciones se efectuarán en seis tramos a lo largo de un período de cinco años.
- La AGDC de base anual y final consolidada se consignará en la Parte IV de las Listas de Compromisos en términos monetarios. Los compromisos se aplicarán como compromiso global mínimo. Cada Miembro se asegurará de que la suma de los niveles de ayuda causante de distorsión del comercio aplicados con respecto a cada componente de la AGDC no exceda de los niveles de la AGDC anual y final consolidada especificados en la Parte IV de su Lista.

Las disciplinas para limitar y reducir la AGDC continúan siendo objeto de negociación teniendo en cuenta el principio del “single undertaking” –nada está acordado hasta que todo quede acordado– que rige la Ronda Doha. Sin embargo, se estima que los porcentajes de reducción incluidos en TN/AG/W/4/Rev.4 dan una idea muy aproximada del posible resultado final que se acuerde.

⁷ TN/AG/W/3 (12 de julio de 2006), TN/AG/W/4 (1 de agosto de 2007), TN/AG/W/4/Rev.1 (8 de febrero de 2008), TN/AG/W/4/Rev.2 (19 de mayo de 2008), TN/AG/W/4/Rev.3 (10 de julio de 2008).

⁸ TN/AG/W/4/Rev.4

3.2. Consolidación y composición de la AGDC

Con la consolidación de la AGDC de base en términos monetarios en la Parte IV de las Listas de Compromisos de los Miembros, por vez primera todos los subsidios a la producción que poseen la capacidad de distorsionar el comercio quedan sujetos a un límite o techo máximo.

Mientras en el Acuerdo sobre la Agricultura sólo se establecieron límites para los pagos de Caja Ámbar, en Doha –a partir del compromiso de consolidar y reducir la AGDC– los pagos de Caja Azul y los niveles de *minimis* quedarían asimismo imposibilitados de superar un monto máximo a pesar de que sus valores se consolidan como un porcentaje del promedio de valor de producción (o como el promedio de las erogaciones efectuadas en un período histórico).

Tomando en consideración que, salvo la MGA o Caja Ámbar que se encuentra consolidada, la AGDC de base se construye a partir de un porcentaje del valor bruto de producción promedio 1995–2000, resulta importante que dicha información se encuentre disponible para todos los Miembros y no pueda ser modificada. Al respecto, la Argentina ha planteado⁹ que, al momento de acordar las modalidades, el Valor Bruto de Producción de cada Miembro debe estar anexado al documento de manera tal que no se registre ningún cambio al momento de preparar y verificar las Listas de Compromisos. Cabe destacar que el párrafo 12 del proyecto TN/AG/S/21/Rev.4 recoge este concepto y a la fecha la Secretaría de la OMC ha realizado una actualización con el valor de producción de la gran mayoría de los Miembros.¹⁰

En el Cuadro 1 se presenta la AGDC de base para los principales países desarrollados. Según puede observarse, la importancia de la MGA o Caja Ámbar en la formación de la AGDC de base varía de manera sustancial entre los principales países desarrollados: mientras la MGA constituye el 60% de la AGDC de la UE y más del 70% en el caso de Japón, en el caso de los Estados Unidos no llega al 40%.

Cuadro 1 —————
Ayuda interna global distorsiva del comercio: nivel base

Miembro	AGDC Base	Caja Ámbar Consolidada		Promedio C. Azul o 5% VBP 95-00		<i>de minimis</i> específico máximo		<i>de minimis</i> no específico máximo		Promedio Valor Bruto Producción 1995-2000	Unidad de medida
		valor	%	valor	%	valor	%	valor	%		
UE-27	119.464	72.244	60	21.293	18	12.963	11	12.963	11	259.269	Millones euros
EE.UU	48.491	19.103	39	9.796	20	9.796	20	9.796	20	195.931	Millones U\$S
Japón	5.449	3.972	73	492	9	492	9	492	9	9.849	Miles de Millones Yen
Noruega	21.206	11.449	54	7.493	35	1.132	5	1.132	5	22.643	Millones Nkr
Suiza	5.970	4.257	71	571	10	571	10	571	10	11.420	Millones CH
Canadá	8.918	4.301	48	1.539	17	1.539	17	1.539	17	30.765	Millones CAN\$

Fuente: CEI en base a TN/AG/S/21, TN/AG/S/21/Rev.3, TN/AG/S/13, TN/AG/S/14 y notificaciones a la OMC presentadas por los miembros objeto de examen.

En el presente trabajo se tomó la MGA o Caja Ámbar de la UE-27, pero a la fecha la sección I parte IV de la Lista CXL correspondiente a la UE-25 y UE-27 no ha sido presentada y certificada por los Estados Miembros¹¹. Cabe destacar que no existe un procedimiento de certificación de modificaciones de listas de subvenciones; sólo existe un procedimiento para modificar listas de acceso a los mercados.¹² La MGA consolidada de Polonia, Rep. Checa y Bulgaria supera los U\$S 5.000 millones.

⁹ JOB(09)/65, 2 de julio de 2009.

¹⁰ TN/AG/S/21/Rev.4, 6 de diciembre de 2008.

¹¹ El valor de la MGA de la UE-27 se calculó sumando la MGA de la UE-15 y la MGA de los Nuevos Miembros.

¹² L/4962 del 26/03/80.

3.3. Reducción de la AGDC de base: impacto en los niveles aplicados

La reducción de la AGDC impacta de manera diferente sobre los niveles aplicados de ayuda interna distorsiva en los principales países industrializados (Cuadro 2). Los resultados que se desprenden del cuadro deben ser analizados cuidadosamente para no caer en el error de considerar la ambición de los cortes propuestos –y en general de las disciplinas sobre AGDC– tomando en consideración únicamente el impacto sobre los niveles aplicados¹³ de ayuda interna distorsiva.

Cuadro 2
Reducción AGDC de base y niveles aplicados

Miembro	% Reducción Fórmula Estratificada	Consolidada Base	Consolidada post- Doha Final	Aplicada	% Reducción Aplicada	unidad de medida
UE-27	80%	119.464	23.893	<i>34.180</i>	30%	millones euros
Estados Unidos	70%	48.491	14.547	<i>8.513</i>	0%	millones dólares
Japón	75%	5.449	1.362	<i>678</i>	0%	miles de millones yen
Noruega	60%	21.206	8.482	<i>14.343</i>	33%	millones Nkr
Suiza	60%	5.970	2.388	<i>2.521</i>	5%	millones CHF
Canadá	55%	8.918	4.013	<i>3.184</i>	0%	millones can\$

Fuente: CEI en base a TN/AG/S/21, TN/AG/S/21/Rev.3, TN/AG/S/13, TN/AG/S/14 y notificaciones a la OMC presentadas por los miembros objeto de examen.

En el caso de la UE, el Cuadro 2 muestra que un corte del 80% de la AGDC de base implica una reducción efectiva del 30% sobre los niveles de ayuda interna distorsiva aplicados durante la campaña 2006–2007, período en el que el apoyo interno distorsivo aplicado disminuyó considerablemente con relación a las campañas anteriores.¹⁴

Cabe destacar que debido a la reforma sustancial de la Política Agrícola Común iniciada en 2003 –que incluye una reducción progresiva del sostenimiento de precios para varios productos a partir de una baja en el precio administrado¹⁵, una reducción considerable de los pagos por superficie para los cereales y oleaginosas y un traspaso sustancial de los subsidios al régimen de pagos directos de la Caja Verde (que serán analizados en el punto 4 de este artículo)–, se estima que para el año 2013 los niveles aplicados de AGDC se situarán entre los 19 mil y 26 mil millones de euros anuales (Kutas 2006), muy próximos al compromiso máximo asumido.

Podría decirse que la reforma Fischer¹⁶ de la PAC en 2003 tuvo en consideración que las disciplinas sobre ayuda interna que se acordarían en Doha limitarían sustancialmente la ayuda interna distorsiva en la UE y por tanto debían implementarse políticas que quedaran fuera del alcance de los compromisos de reducción.

En el caso de los Estados Unidos, si bien la reducción de la AGDC de base no implica un corte al apoyo distorsivo aplicado, resulta importante destacar que el 2007 –último año notificado utilizado para calcular los niveles aplicados– fue un año donde los precios internacionales de los principales commodities se encontraban en un nivel elevado y por tanto no resultó necesario aplicar los principales programas de ayudas de precio (ver Recuadro 1).

El corte del 60% para Noruega hace que su AGDC aplicada deba reducirse un 33% mientras que Suiza debe disminuir su apoyo distorsivo global aplicado en un 5%. Canadá, una vez realizados los cortes, no debería

¹³ La última notificación a la OMC de Estados Unidos, Suiza y Noruega corresponde al año 2007, para la UE a 2006/2007, para Japón a 2006 y para Canadá a 2004.

¹⁴ Este tema se comenta en la sección 4.1, en particular se aprecia en el Gráfico 5.

¹⁵ Lácteos, aceite de oliva, arroz, azúcar etc.

¹⁶ Por Mariann Fischer Boel, danesa, Comisario de Agricultura de la UE en ese entonces.

reducir su apoyo distorsivo aplicado, aunque cabe destacar que su última notificación a la OMC data del año 2004 y los datos allí contenidos pueden no ser representativos de la ayuda actual.

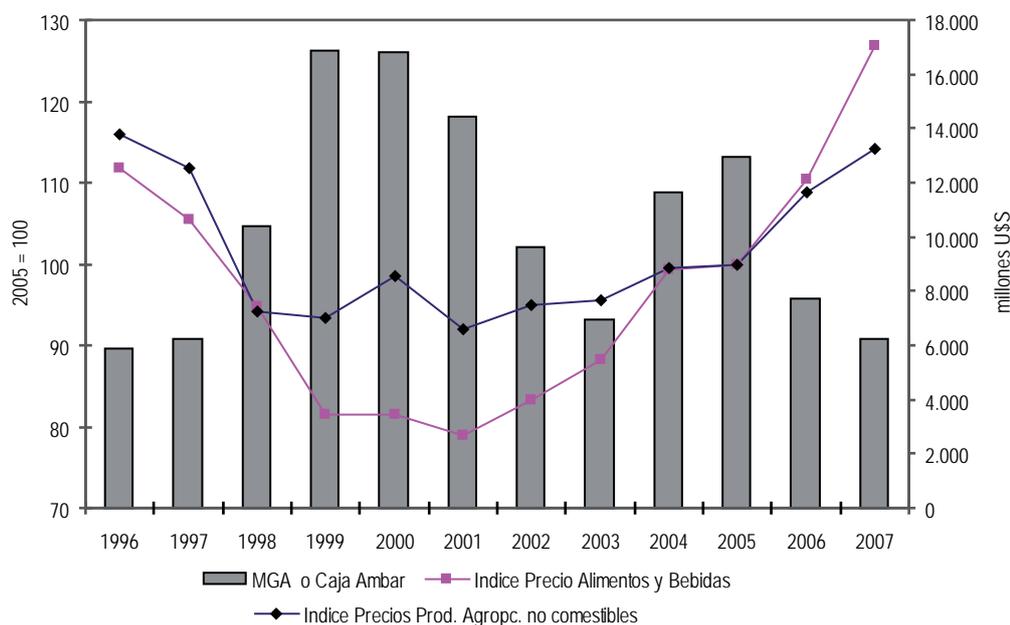
Para Noruega, Suiza y Canadá las disciplinas sobre AGDC no son operativas toda vez que la suma de los valores finales consolidados de la MGA¹⁷, la Caja Azul¹⁸ y los niveles *de minimis*¹⁹ una vez efectuados los cortes específicos dan como resultado una ayuda interna global inferior a la AGDC final.

Cabe recordar que la Ronda Doha comenzó a negociarse en 2001. Lo que hoy puede parecer un bajo nivel de ambición por la ausencia de cortes sustanciales en los niveles aplicados no lo era en ese entonces y ciertamente no lo será en el futuro, cuando por el comportamiento volátil y cíclico propio de los precios de los commodities (Bastourre, Carrera e Ibarlucia, 2008) los programas de ayuda interna distorsivos –de no existir el compromiso sobre AGDC– podrían volver a ser efectivos.

Recuadro 1
Evolución de los precios y la MGA de los Estados Unidos

Observando la evolución de los precios internacionales y comparando la utilización de los subsidios de Caja Ámbar en Estados Unidos para los mismos productos en el mismo período 1996-2007 (Gráfico 4) se extrae una regla básica en materia de ayuda interna para el sector agropecuario: la correlación directa entre la evolución de los precios y los subsidios: a mayores precios, menores subsidios, y a menores precios, mayores subsidios.

Gráfico 4
Precios Agrícolas vs. MGA aplicada de Estados Unidos
1996 - 2007



Fuente: CEI en base a FMI y notificaciones de Estados Unidos a la OMC.

Los períodos 1995-1998 y 2006-2007, y en menor medida 2003, registraron un bajo de nivel de subsidios específicos en Estados Unidos para la mayoría de los productos a partir de los elevados precios internacionales, que hizo innecesaria la intervención del Estado. Por el contrario, durante el período 1999-2001 y en menor

¹⁷ Párrafos 13 y 14 de TN/AG/W/4/Rev.4.

¹⁸ Párrafo 38 de TN/AG/W/4/Rev.4.

¹⁹ Párrafo 33 de TN/AG/W/4/Rev.4.

medida 2004-2005, a partir de la importante baja de los precios internacionales, los pagos directos no exentos de la MGA norteamericana tuvieron un crecimiento muy importante, en particular por los subsidios a la producción de cereales y oleaginosas (Cuadro 3).

Cuadro 3
Evolución de los precios internacionales de los principales Commodities y de la MGA específica aplicada por Estados Unidos

Año	Trigo		Maiz		Arroz		Cebada		Soja	
	HRW G. México	MGA aplicada 1	Amarillo N°2 G. México	MGA aplicada 1	Blanco 5% Thailandia	MGA aplicada 1	N°1 Canadá	MGA aplicada 1	Amarillo N°2 Chicago	MGA aplicada 1
	US\$ por tn	millones US\$	US\$ por tn	millones US\$	US\$ por tn	millones US\$	US\$ por tn	millones US\$	US\$ por tn	millones US\$
1995	177	3	123	32	321	11	104	1	244	16
1996	207	8	165	28	338	6	120	1	277	14
1997	160	36	117	150	302	6	97	4	281	45
1998	126	515	102	1.533	305	20	85	84	223	1.275
1999	112	973	90	2.554	249	434	76	40	175	2.856
2000	114	847	88	2.756	204	624	77	70	183	3.606
2001	127	189	90	1.264	173	762	94	16	169	3.610
2002	149	22	99	187	192	711	109	4	189	52
2003	146	107	105	232	199	503	105	1	233	24
2004	157	90	102	3.059	246	130	99	83	277	505
2005	152	28	98	4.490	288	131	95	46	223	70
2006	192	2	122	18	304	3	117	9	217	64
2007	255	0	163	17	332	3	172	0	317	5
2008	326	n.d.	223	n.d.	700	n.d.	200	n.d.	453	n.d.

1. Incluye los valores de *minimis* específicos.

Fuente: CEI en base a Fondo Monetario Internacional y Notificaciones presentadas por Estados Unidos a la OMC.

En 2007, último período notificado a la OMC, los Estados Unidos registraron erogaciones significativas en materia de precios para los lácteos y el azúcar solamente, cuyos programas de sostén de precios se mostraron relativamente estables desde el comienzo del período de implementación de la Ronda Uruguay ya que computan como subsidio la diferencia entre el precio administrado y un precio exterior de referencia fijo.

A partir de la reforma en la Farm Bill de 2008²⁰, el gobierno de EE.UU. pasa a subsidiar el precio de la leche en forma indirecta al garantizar precios mínimos de compra para la manteca, el queso cheddar y la leche descremada. Se estima que el cambio registrado en la forma de otorgar el apoyo directo impactaría sustancialmente en los niveles de subsidios concedidos para el sector lácteo, pasando de los 5.000 millones de dólares anuales registrados hasta 2007, a 3.000 millones de dólares a partir de 2008. (Inside U.S. Trade – 21 de Mayo de 2010²¹)

4. Las disciplinas que se negocian en la Ronda Doha para la Caja Verde

4.1. ¿Cuáles políticas incluidas en el anexo II del AsA pueden ser potencialmente más distorsivas?

Tomando en consideración que se encuentran eximidas de los compromisos de reducción, las políticas incluidas en la Caja Verde del Acuerdo sobre la Agricultura tienen que cumplir con el objetivo fundamental de que no tengan efectos de distorsión del comercio o, a lo sumo, los tengan en grado "mínimo".

No existe a la fecha una definición de cuál es el límite aceptable de la palabra "mínimo" en este contexto. Mas aún, no puede afirmarse que éste sea un principio operativo aplicable per se a todos los programas o

²⁰ Public Law 110-246 – Junio 18, 2008

²¹ www.INSIDETRADE.COM

simplemente un enunciado que sirve de introducción a los dos criterios básicos de los párrafos 1 a) y b) y los criterios específicos de los párrafos 2 a 13 del anexo II del Acuerdo.

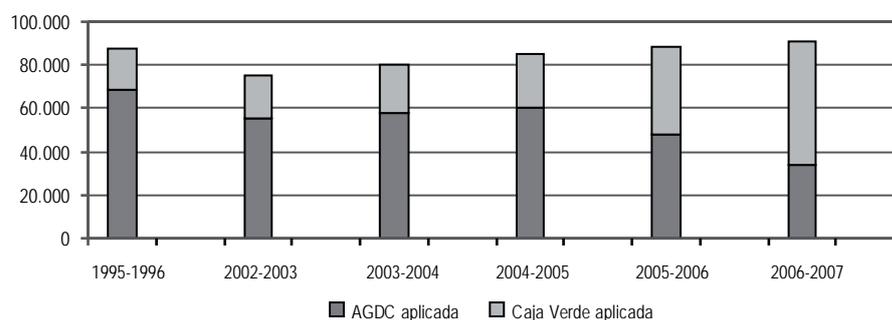
Durante el período de implementación de la Ronda Uruguay (1995-2000) y según estimaciones realizadas por la India, las disposiciones del anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura –y en particular los párrafos 5, 6, 7 y 11– han permitido a los países que conceden fuertes subvenciones aumentar el nivel global de la ayuda a la agricultura (WTO, 2001) Así se desprende de la Estimación de la Ayuda a los Productores (EAP) de los países de la OCDE, cuya cuantía ha aumentado de U\$S 246.000 millones en el período comprendido entre 1986 y 1988 a U\$S 283.000 millones en 1999 (OCDE, 2000).

Esta tendencia se vio exacerbada en los últimos años en los países industrializados. Mientras en Estados Unidos la Caja Verde totalizaba 48 mil millones de dólares en 1995, durante el 2003 dichos gastos llegaron a 74 mil millones de dólares y en 2007 alcanzaron los 87 mil millones de dólares²². Es importante destacar, sin embargo, que la mayor parte de la Caja Verde norteamericana corresponde a gastos en concepto de ayuda alimentaria –entrega de cupones para adquirir alimentos.

Tomando como caso emblemático a la UE, durante el último período notificado correspondiente a la campaña 2006/2007 se observa un crecimiento exponencial de los gastos de la Caja Verde en términos absolutos y con relación al total de la ayuda interna (Gráfico 5), así como un aumento sustancial de los pagos directos dentro de las erogaciones totales de la Caja Verde (Gráfico 6).

Gráfico 5

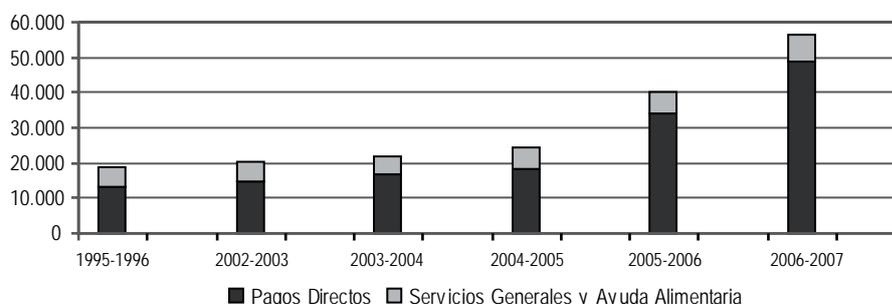
Evolución de la Ayuda Interna en la Unión Europea
en millones de euros



Fuente: CEI en base notificaciones presentadas por la UE a la OMC.

Gráfico 6

Composición de la Caja Verde en la Unión Europea
en millones de euros



Fuente: CEI en base notificaciones presentadas por la UE a la OMC.

²² Fuente: notificaciones de Estados Unidos a la Organización Mundial del Comercio.

Dentro de las políticas de la Caja Verde se considera que los pagos directos de los párrafos 6, 7 y 11 poseen el mayor potencial de distorsionar el comercio y la producción por las siguientes razones:

- La ayuda en forma de pagos directos, incluida la ayuda a los ingresos “desconectada”, incrementa de forma sustancial la capacidad de los agricultores para asumir riesgos y realizar inversiones agrícolas dado que esos pagos comportan una seguridad y redundan en una mayor riqueza.
- Los pagos directos fomentan la utilización de insumos agrícolas y favorecen el acceso a una tecnología que conduce a un exceso de producción que, a su vez, distorsiona los mercados agrícolas.
- Las ayudas desconectadas o pagos directos pueden ser un fuerte incentivo para mantener o aumentar la producción en previsión de obtener mayores niveles de ayuda en el futuro.
- Los pagos directos aumentan el valor de la tierra que, por esa razón, sigue dedicándose a la producción agropecuaria en lugar de destinarse a otras actividades.
- Las ayudas desconectadas o pagos directos subvencionan fuertemente el costo de la producción y ello permite a los perceptores de la ayuda conseguir una cuota importante de los mercados de exportación a expensas de otros productores más eficientes.

A partir de la experiencia recogida desde la implementación de los compromisos en la Ronda Uruguay y con el objetivo de mejorar las disciplinas del anexo II del Acuerdo, en la Ronda Doha los Miembros comenzaron a negociar la modificación de las reglas existentes, sobre todo aquellas relativas a los pagos directos de los párrafos 5 a 13, con el objeto de garantizar que los programas allí incluidos no sean distorsivos del comercio o verdaderamente lo sean en un grado “mínimo”.

4.2. Las modificaciones propuestas a la Caja Verde en el último proyecto de Modalidades: ¿garantizan que las políticas que allí se incluyan sean mínimamente distorsivas del comercio y la producción?

Desde el comienzo, las negociaciones tendientes a modificar la Caja Verde se evidenciaron sumamente difíciles. Las mayores divergencias en las posiciones de los Estados Miembros se observaron al abordar la posibilidad de actualizar los períodos de base en el otorgamiento de ayuda a los ingresos desconectada de la producción (Párrafo 6).

Mientras algunos países en desarrollo agro-exportadores como la Argentina consideran que la actual redacción del párrafo 6 a) del anexo II del AsA no permite la actualización de los períodos de base al requerir que los mismos estén “definidos y establecidos”; los países industrializados consideran que tal redacción no obsta a su actualización ocasional y así lo han hecho desde la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995, por ejemplo en cada nueva Ley Agrícola de los Estados Unidos o Reforma de la Política Agrícola Común Europea.

El texto del nuevo párrafo 6 a) sobre ayuda desconectada incluido en el último proyecto de Modalidades (TN/AG/W/4/Rev.4), de aplicación a las disposiciones del párrafo 11 sobre asistencia para el reajuste estructural mediante ayudas a la inversión, recogió únicamente las preocupaciones de los países industrializados, dejando de lado los planteos de países como la India y la Argentina. Dicho texto dispone lo siguiente:

a) El derecho a percibir estos pagos se determinará en función de criterios claramente definidos, como los ingresos, la condición de productor o de propietario de la tierra, la utilización de los factores o el nivel de la producción en un período de base histórico definido, fijo e invariable que se notificará al Comité de Agricultura. No se impedirá la transferencia de derechos a la ayuda a los ingresos desconectada existente entre los productores o propietarios de la tierra. No queda excluida una actualización excepcional, a condición de que las expectativas de los productores y las decisiones sobre la producción no se vean afectadas, debido en particular a: a) que se asegure que cualquier período de base actualizado no sólo esté constituido por un número significativo de años ya transcurridos sino que esté también determinado y promulgado por la

autoridad administradora de tal manera que los productores no hubieran podido prever razonablemente la base actualizada de un modo que pudiera dar lugar a una alteración importante de sus decisiones en materia de producción; b) que esa actualización no se realice en conjunción con una decisión de aumentar la tasa unitaria uniforme por cosecha ni equivalga de hecho a una decisión en ese sentido; y c) que esa actualización no tenga, directa o indirectamente, en sí misma o por cualquier motivo relacionado con su introducción, el efecto de eludir las obligaciones relacionadas con las medidas de ayuda interna y la ayuda en materia de precios a los productores, de conformidad con el párrafo 1.

No se impedirá que los Miembros que no hayan utilizado anteriormente este tipo de pago y, por tanto, no lo hayan notificado ni puedan establecer un período de base histórico debido a la falta de datos establezcan un período de base apropiado que, siempre que no se base en una utilización de factores o una producción futuras, no es necesario que se base en una determinada trayectoria histórica ya existente, pero será fijo e invariable y se notificará. Ello se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que los Miembros establezcan períodos de base apropiados con respecto a una ayuda a los ingresos desconectada sustancialmente diferente, de conformidad con las condiciones establecidas en el presente párrafo.

El único remedio efectivo para garantizar que los pagos directos “desconectados” realmente lo sean, ha sido incluido en el JOB(06)/145 del G-20 en mayo de 2006 (WTO, 2006) y consiste en incluir el concepto de “definidos, fijos e invariables”. Si bien dicho concepto figura en el texto, el recurso a las actualizaciones excepcionales lo torna en una expresión de deseos que lisa y llanamente consolida el actual *statu quo*.

La cuestión política fundamental que sustenta la visión de que los períodos de base –superficies de base y rendimientos– no puedan actualizarse deriva del hecho de que se considera que el texto, tal como está, incita a los agricultores a apostar a favor de una actualización de la base de los pagos directos. De este modo, si un agricultor aumenta su nivel de producción presente, se incrementaría la base sobre la que se calculan las ayudas desconectadas a pagar en el futuro, ya que la desconexión es respecto de la producción al momento de otorgar la ayuda pero no respecto de la producción realizada en cierto período del pasado tomado como base para el cálculo. En otras palabras, siempre existe el riesgo de que, aunque se pretende que estén desconectados, los pagos directos se puedan de hecho “reconectar” mediante una actualización de las superficies de base y rendimientos.

Asimismo es importante remarcar que el proyecto de Modalidades no ha incorporado otras preocupaciones y demandas de la Argentina y el G-20 sobre los pagos directos desconectados de Caja Verde. Entre las más importantes se destacan:

- Necesidad de incluir un párrafo en el que se aclare que no debe exigirse que los insumos y los factores de producción se encuentren en “uso agrícola” para que los agricultores reciban la ayuda a los ingresos desconectada.
- La no acumulación de los pagos directos del compartimento verde con los pagos de la Caja Azul y Caja Ámbar. Resulta innegable que, en presencia de pagos causantes de distorsión, las políticas “verdes” no cumplen su función de forma adecuada. Por el contrario, se abusa de su carácter neutral y sencillamente siguen la orientación general de la política causante de distorsión. En consecuencia, el dinero “verde” se agrega simplemente al dinero “azul” y al dinero “ámbar”, por lo que no se puede distinguir de estos últimos (Galperín y Doperto Miguez, 2009).

4.3. La potencial elusión de los compromisos de limitación y reducción del AGDC a través de la flexibilización del anexo II del Acuerdo sobre la Agricultura: el caso de la Comunidad Europea

Para cumplir con el mandato de la Ronda Doha de reducir en forma sustancial toda la ayuda interna causante de distorsión, la Caja Verde debe ser reformada para garantizar que los programas que allí se incluyan no tengan efectos distorsivos del comercio y la producción. De lo contrario, las reducciones registradas en la AGDC no tendrán un impacto concreto en las políticas productivas de los países industrializados:

simplemente se realizarán modificaciones “cosméticas” en la forma en que se garantizan los ingresos de sus agricultores.

Los países en desarrollo esperaban que gracias a los compromisos de reducción de la ayuda interna asumidos en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura, en el año 2000 hubiese disminuido la producción de productos agropecuarios –particularmente cereales– en los países que otorgan subvenciones elevadas y habría aumentado, por consiguiente, en aquellos otros que no otorgan subvenciones y tienen costos reducidos (FAO, 1995). Sin embargo, la experiencia del período posterior al Acuerdo sobre la Agricultura indica que, debido a las disposiciones asimétricas del Acuerdo y a su aplicación poco transparente por los países desarrollados, no se han materializado los cambios previstos respecto de los niveles y la localización geográfica de la actividad productiva (WTO, 2001)

Las modificaciones que han sido incluidas en el último proyecto de modalidades al anexo II del Acuerdo, –y sobre todo aquellas de los párrafos 6 y 11– no sólo no atienden estas preocupaciones sino que legitiman la injerencia de los gobiernos en las decisiones de producción al permitir la consolidación de excepciones al principio de no actualización de los períodos de base.

Los programas que antes eran incluidos en la Caja Ámbar y/o la Caja Azul pueden transformarse en pagos directos de Caja Verde (*“box shifting”*), pero sus efectos distorsivos del comercio y la producción se mantendrán prácticamente sin modificaciones. El pago desconectado para mantener una explotación agrícola que se base en un período de base que se actualiza conserva su carácter distorsivo por las expectativas que genera en los productores: los pagos futuros dependerán de la producción actual.

En la Unión Europea, a partir de la reforma Fischer en 2003 se impone la idea de la “desconexión o desacoplamiento” para la Política Agrícola Común. En términos generales, la Unión Europea deja de subsidiar en forma gradual la producción agropecuaria a través de mecanismos que garantizan precios y sustituye esas subvenciones por pagos directos a los agricultores en función de las hectáreas de terreno explotadas y los pagos recibidos en un período pasado (Swinbank, 2009).

No es el objetivo del presente trabajo analizar el alcance e impacto de la reforma en la Política Agrícola Común²³: la vinculación de las ayudas al cumplimiento de las normas en materia de medio ambiente, seguridad de los alimentos, bienestar animal; la reducción de las ayudas directas (“regresividad”) a las explotaciones de mayor tamaño; el corte en los precios de intervención para determinados productos, etc. Pero sí destacar la implementación del régimen de ayuda única por explotación independiente de la producción. El reemplazo de la mayor parte de las ayudas directas por precio –cultivos arables, carne bovina, leche, manteca, ovinos, aceite de oliva, fécula de papa, leguminosas de grano, arroz, semillas, forrajeras secadas, entre otras– por un pago único por explotación se realizó sobre la base de un monto global de ayudas recibidas en el período de referencia 2000-2002. Sin considerar en esta oportunidad los efectos distorsivos de mantener un porcentaje de los pagos acoplados, la imposibilidad de plantar frutas y vegetales en el área elegible²⁴ y los múltiples requisitos sobre el mantenimiento de la tierra en buen estado de uso “agrícola” para recibir la ayuda (Swinbank, 2009), es importante remarcar que, si las superficies y rendimientos utilizados en ese período se actualizaran, entonces el objetivo central de la reforma –esto es, “desacoplar” los pagos de la producción– no será satisfecho.

La reducción sustancial de la AGDC y la implementación de programas verdes que no distorsionan la producción y el comercio deberían acarrear una reducción del área sembrada y de la producción en los países desarrollados con menores ventajas competitivas (Ray, 2003), como en el caso de la UE, ocasionando una reducción de la oferta y un posterior aumento de precios. Esta situación traería aparejado más de una ventaja para los países en desarrollo ya que, como es sabido, los subsidios a la producción tienen tres efectos principales: 1) disminución de las importaciones por parte del país que subsidia, 2) colocación en el mercado internacional de los excedentes que genera ese país, y 3) baja de precios internacionales.

²³ Al respecto, ver Doporto Miguez y Galperin (2006).

²⁴ Supuestamente abolido a partir del “health check” de 2007 de la PAC, pero no implementado plenamente a la fecha.

Siguiendo con el caso de la Unión Europea, a la fecha el reemplazo parcial de las ayudas directas por precio para los cereales por los pagos directos de Caja Verde desacoplados no implicó una merma en el área sembrada o el nivel de producción.²⁵

Haciendo una analogía con la reforma que hace mucho tiempo se realizó para el sector del carbón²⁶ en la Comunidad Europea, en donde se negoció un sistema de subvenciones directas a los mineros que les permitió retirarse con altas pensiones y con la única condición de que los sindicatos aceptaran que las empresas propietarias cerraran las explotaciones no rentables, el resultado esperado en materia agrícola debería ser el mismo: el retiro de productores y la reducción del área sembrada, de los niveles de producción y de la oferta de bienes agrícolas fuertemente subsidiados.

5. Conclusiones

Las disciplinas que se están negociando sobre AGDC tienen el propósito de brindar previsibilidad a todos los Miembros de la OMC acerca del nivel máximo de asistencia distorsiva que pueden percibir los productores en los países desarrollados, principales mercados de interés para los países en desarrollo.

Si bien los porcentajes de corte de la fórmula estratificada no afectarían sustancialmente los niveles aplicados de AGDC en el último período notificado, la imposibilidad de aumentar los subsidios a la producción en un escenario de precios internacionales moderados y bajos brinda una cuota de seguridad apreciable.

Las disciplinas que se negocian actualmente sobre la AGDC forzarán, tarde o temprano, a que los agricultores de la UE y los Estados Unidos se enfrenten y respondan a la disciplina del propio mercado, pero sin el “colchón” de subsidios que históricamente los ha protegido.

El principal efecto esperado es un nuevo equilibrio en el mercado generado a partir de una reducción de la oferta de bienes agrícolas por parte de la UE y Estados Unidos y un aumento de los precios que beneficie fundamentalmente a aquellos países que dependen en mayor medida de la agricultura.

La Caja Verde debe ser reformada para garantizar que los programas que allí se incluyan no tengan efectos distorsivos del comercio y la producción. De lo contrario, las reducciones registradas en la AGDC no tendrán un impacto concreto en las políticas productivas de los países industrializados: simplemente se realizarán modificaciones “cosméticas” en la forma en que se garantizan los ingresos de sus agricultores a través del box shifting entre los compartimientos ámbar, azul y verde.

Por lo expuesto, deviene necesario asegurar que las nuevas disciplinas que limiten la AGDC no puedan eludirse traspasando los programas –que garantizan precios y/o ingresos ligados a la producción– a la Caja Verde.

Para ello resulta imprescindible acordar una nueva redacción del anexo II del AsA que asegure la prohibición de actualizar los períodos de base de los pagos directos, así como disciplinas sobre el “uso agrícola” de las tierras para que los agricultores reciban la ayuda a los ingresos desconectada y la no acumulación de los pagos directos del compartimento verde con los pagos de la Caja Azul y de la Caja Ámbar.

²⁵ En la base de datos de Eurostat en línea se puede ver esta evolución del área sembrada y del nivel de producción. Ver http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

²⁶ La CE producía –y todavía lo hace, aunque limitadamente– carbón a precios exageradamente altos, en lugar de importarlo a precios mucho más bajos y con mucha menor contaminación y peligro para el ecosistema.

Referencias bibliográficas

Bastourre, Diego, Jorge Carrera y Javier Ibarlucia (2008). Commodity Prices in Argentina: What Moves the Wind? *Ensayos Económicos* 51: 43-82.

Desta, Melaku Geboye (2002). *Law of International Trade in Agricultural Products, from GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*. Kluwer Law International.

Doporto Miguez, Ivana y Carlos Galperín (2006). Las negociaciones agrícolas en la OMC, la reforma de la PAC y el margen de maniobra de la UE. *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración* 7: 47-72.

FAO (1995). *Repercusiones de la Ronda Uruguay en la agricultura*. Roma: FAO.

FAO (1999). *El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: Repercusiones en los países en desarrollo*. Roma: FAO.

Galperín, Carlos e Ivana Doporto Miguez (2009). Green box subsidies and trade-distorting support: is there a cumulative impact? En Ricardo Meléndez-Ortiz, Christophe Bellmann y Jonathan Hepburn (editores), *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring coherence with sustainable development goals*. Pag. 239-257. Cambridge: Cambridge University Press. También en *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración* 16: 129-142.

Kutas, Geraldine (2006). *EU Negotiating Room in Domestic Support after the 2003 CAP Reform*. ICONE.

Monke, Jim (2006). *Farm Commodity Programs: Direct Payments, Counter-Cyclical Payments, and Marketing Loans. CRS Report for Congress. RL 33271*. Congressional Research Service. Washington D.C.: The Library of Congress.

OCDE (2000). *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2000*. París: OECD.

Ray, Darryl E. (2003). *Reconsiderando la Política Agrícola de Estados Unidos*. Knoxville (Tennessee): Agricultural Policy Analysis Center - Universidad de Tennessee.

Stancanelli, Néstor (2009). The historical context of the green box. En Ricardo Meléndez-Ortiz, Christophe Bellmann y Jonathan Hepburn (editores), *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring coherence with sustainable development goals*. Pag. 19-35. Cambridge: Cambridge University Press. También en *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración* 16: 115-127.

Swinbank, Alan (2009). The Reform of the EUs Common Agricultural Policy. En Ricardo Meléndez-Ortiz, Christophe Bellmann y Jonathan Hepburn (editores), *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring coherence with sustainable development goals*. Pag. 70-85. Cambridge: Cambridge University Press.

World Trade Organization (2001). Negociaciones de la OMC relativas al acuerdo sobre la agricultura. Propuestas de la India en las esferas de: i) seguridad alimentaria, ii) acceso a los mercados, iii) ayuda interna, y iv) competencia de las exportaciones. G/AG/NG/W/102, 15 de Enero. Ginebra: WTO.

World Trade Organization (2006). G-20 Comments on the Chair Reference Paper on Green Box. JOB (06)/145, 15 de Mayo. Ginebra: WTO.

World Trade Organization (2008). Revised Draft Modalities for Agriculture. TN/AG/W/4/Rev.4, 8 de Diciembre. Ginebra: WTO.