

The One Thousand Faces of Agricultural Subsidies: The “Technical” Option that Never Saw the Light of Day in ALCA

Jorge B. Riaboi*

Abstract

As was to be expected, the antagonism aroused by the controversy over agricultural subsidies was one of the main reasons that forced the interruption, freeze or delay in the multilateral negotiations known as the WTO Doha Round, the Free Trade Agreement of the Americas (FTAA) and the bilateral negotiations between the MERCOSUR and the European Union. The struggle between those who want maintenance and those who advocate the elimination of all forms of agricultural protectionism has also been taken, with the logistical objective of creating overlapping rights and judicial precedents, to such forums as the United Nations, the FAO and the Convention on Biological Diversity (CBD), which lack the means to fully understand the consequences of said policies (in all fairness, certain specific incentives are regarded as perverse within the framework of the CBD).

In the case of the FTAA, the American and Canadian governments have ignored previous commitments and opted to seek and obtain consensus so as to elude regional negotiations on subsidy elimination and divert them to Geneva. Their representatives stated that it was impossible for them to eliminate incentives distorting trade and agricultural production following a regional criterion.

Bearing in mind that subsidies constitute one of the asymmetries that frequently underlie conflicts affecting not only integration processes, but also existing integration agreements, some already known tools to determine whether it is possible to find new responses to this problem were evaluated, considering those already approved and currently used within the WTO framework. The conclusion thus reached was that, based on approaches and agreements successfully employed by the United States, the EU, and other countries such as Argentina on at least three consecutive occasions, it is possible to explore a “technical” option, or some variant of this, in order to eliminate all subsidies which either directly or indirectly have the economic impact of an export subsidy in the region.

* The author is a Member of the National Foreign Service. Although his opinions have been expressed from a personal point of view, he feels much obliged to Ambassador Néstor Stancanelli for his patience and insightful comments, as well as to members of the CEI who have carefully read preliminary versions of this paper.

Las mil caras de los subsidios agrícolas:

la opción "técnica" que no vió la luz en el ALCA

Jorge B. Riaboi*

Resumen

Como era previsible, el antagonismo que produjo el debate sobre los subsidios a la agricultura fue uno de los motivos fundamentales que obligaron a interrumpir, congelar o retardar las negociaciones multilaterales conocidas como la Ronda Doha de la OMC, las del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y las bilaterales que se llevan a cabo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. La batalla entre los que quieren mantener y acabar con todas las formas de proteccionismo en la agricultura, también fue llevada, con el fin logístico de crear derechos y precedentes legales cruzados, a foros como las Naciones Unidas, la FAO y la Convención sobre Diversidad Biológica (CBD) muy mal equipados para entender las consecuencias de esas políticas (con toda justicia, ciertos incentivos específicos están definidos como perversos en el marco de la CBD).

En el caso del ALCA, los gobiernos de los Estados Unidos y Canadá ignoraron compromisos previos y eligieron el camino de solicitar y obtener consenso para eludir las negociaciones regionales sobre eliminación de subsidios y transferirlas a Ginebra. Sus representantes dijeron que resultaba impracticable eliminar con criterio regional los incentivos que distorsionan el comercio y la producción agrícola.

Teniendo en cuenta que los subsidios constituyen una de las asimetrías que con frecuencia están detrás de los conflictos que se registran no sólo en los proyectos de integración, sino también en acuerdos de integración existentes, se evaluaron algunas herramientas ya conocidas para determinar si era posible crear nuevas respuestas para hacer frente a este problema, considerándose las aprobadas y en uso en el marco de la OMC. Así se obtuvo la conclusión de que podría explorarse la posibilidad de emplear una opción "técnica", o alguna variante de la misma, para acabar en el marco regional con todos los subsidios que directa o indirectamente tienen el efecto económico de un subsidio a la exportación, a partir de enfoques y acuerdos que ya usaron con éxito Estados Unidos, la UE y otros países como la Argentina, en al menos tres oportunidades consecutivas.

1. Introducción

Aunque la política de comercio internacional puede ser el motor o el freno del crecimiento económico, las iniciativas que se conciben para instalar en la sociedad un profundo y sistemático conocimiento de todos sus componentes externos, en especial las negociaciones y las disciplinas de comercio exterior, suelen tropezar con algunas restricciones culturales. La dificultad que tienen el nuestro y decenas de países, radica en cómo integrar y combinar la formación académica, la experiencia de campo y la memoria histórica, a fin de crear buenos reflejos en la captación del conocimiento.

*El autor es Miembro del Servicio Exterior de la Nación. Aunque sus opiniones fueron consignadas a título personal, no puede menos que agradecer la paciencia y las reflexiones aportadas por el Embajador Néstor Stancanelli, así como otros miembros del CEI que leyeron con atención las versiones previas de este trabajo.

A fines de la década de los 50, cuando en la Argentina se empezaba a estudiar la economía con cierto método y especialización, algunos pioneros de la docencia optaron por encabezar un gran esfuerzo para que las universidades enseñaran a pensar con rigor científico. Eran conscientes de que sería difícil permear nuevas técnicas e ideas sin cambiar, al mismo tiempo, la estructura y los enfoques que prevalecían entonces en la formación profesional.

También advirtieron que soplaban otros vientos y exigencias en el campo de inserción laboral de los futuros graduados, como la creciente vinculación entre la economía nacional e internacional, el debate sobre el desarrollo, los proyectos embrionarios de integración comercial y los primeros indicios fuertes del que hoy se conoce como mundo globalizado. Nacían entonces, con pocos meses de diferencia, el Tratado de Roma y la ALALC, antecesores de la Unión Europea y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), respectivamente.

Esos docentes tuvieron la virtud de anticipar que los programas requerían una clara jerarquización y modernización de la teoría, la lógica formal, los modelos matemáticos y una explicación seria del pensamiento y la historia del desarrollo económico. Quizás sólo les faltó percibir la importancia del derecho contractual en las negociaciones internacionales, pero esa necesidad recién apareció con más fuerza un cuarto de siglo después.

En esencia apuntaban a crear un ámbito de educación en el que se supieran aprovechar los libros, los profesores y las discusiones que comenzaban a ser habituales entre quienes ya habían comenzado a observar los hechos y las decisiones económicas con ojo más analítico. Ellos tenían pruebas de las ventajas de cotejar con inteligencia las muchas lecturas posibles de una misma realidad. A todos les constaba que tal cosa era ajena al mundo académico tradicional, que hasta ese momento se mantenía generalmente desvinculado de las necesidades profesionales de las políticas de Estado, de los primeros ensayos de integración regional y de las nuevas técnicas de organización empresarial que avanzaban en las prácticas habituales de las naciones desarrolladas. Una parte significativa de los actores era poco propensa a volver a la escuela para reducir su déficit de educación teórica.

Por desgracia el tiempo pasó y esas inquietudes de renovación en la docencia económica nunca terminaron de germinar, con la profundidad necesaria, en otras disciplinas que hoy son corrientes en el mundo de la producción, el comercio exterior, las políticas ambientales, la temática sanitaria y los derechos comerciales de propiedad intelectual.

La Argentina, al igual que la mayor parte de las naciones que adherían a los instrumentos o proyectos multilaterales de la época, no había encontrado la manera de definir con precisión el espacio que quería y le convenía ocupar; influía mucho el talento y la percepción de los participantes, pero la dirigencia del país no veía la necesidad de contar con una política de Estado. Era una etapa en que las negociaciones del GATT se definían en diálogos informales que protagonizaban Estados Unidos y la CEE, los que se reflejaban en “borradores de proyectos” que, con poca o intensa lucha, el resto de las Partes Contratantes terminaban por aceptar.

En ese momento pocos comprendían el significado de tomar la iniciativa y de las grandes omisiones, como carecer de reglas para defenderse de los primeros golpes de unilateralismo comercial, o los motivos que había para propiciar una ley internacional pareja, transparente y eficaz a fin de resolver los problemas de la competencia ante casos de dumping o subsidio, que ya afectaban al comercio del nuestro y otros países en desarrollo o mediano desarrollo. Nadie imaginaba la posibilidad de reivindicar un trato igualitario para las reglas del comercio mundial de productos agrícolas, un objetivo que marcó el lanzamiento, desarrollo y conclusión del Ronda Uruguay del GATT y que en julio de 2006 parecía generar el colapso, esperemos que transitorio, aunque hay razones para suponer lo contrario, de la Ronda Doha de negociaciones lanzada en el contexto de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Al ingresar en el mundo de las negociaciones internacionales o regionales se sabe que las vinculadas con la política comercial se van a caracterizar por la habitualidad con que ocurren largos y complejos procesos, que habrá que asistir a debates que requieren muchísima paciencia y en los que existe escasa contemplación hacia las propuestas con débil fundamento o escaso realismo. Se trata de un terreno que obliga a convivir de inmediato con la noción de masa crítica de las decisiones y en el que es prudente dejar de lado cualquier atisbo de improvisación.

Uno de los casos que mejor ilustran el alto grado de preparación que exigen las negociaciones comerciales, es el debate horizontal sobre subsidios a la agricultura y otros “incentivos oficiales” que se emplean con la finalidad de proteger artificialmente a los productores y exportadores de un país, o de una región, de las condiciones que imperan en el mercado internacional. Es un proceso que se discute simultáneamente en muchos foros no siempre interconectados o bien coordinados entre sí y, lo que es peor, no siempre bien coordinados internamente por los gobiernos que son parte de tales foros. Esa confusión hace difícil valorar algunos mensajes, ya que con cierta frecuencia la sola impericia de un representante puede originar una distracción o un conflicto totalmente gratuito.

La intención de este trabajo es tomar como referencia los antecedentes y opciones que se presentaron en un debate registrado en el marco del ALCA, sin olvidar que el enfrentamiento que se registra en la comunidad internacional respecto de la eliminación de subsidios se convirtió en uno de los principales motivos que obligaron a interrumpir las negociaciones comerciales de la Ronda Doha de la OMC, a congelar el mencionado proyecto ALCA y a demorar el paso en las negociaciones del proyecto de Acuerdo UE-MERCOSUR. Precisamente, el contenido de esta nota se origina en una investigación realizada para examinar las opciones prácticas que podrían haberse usado para encarrilar el debate sobre subsidios en el ALCA, lo que sirvió para reflexionar acerca de la aplicabilidad de estas mismas ideas, o variantes de ellas, a las diversas situaciones de asimetría que se encuentran sin resolver en muchos acuerdos de integración ya existentes.

Cabe enfatizar que la fórmula exploratoria que se incluye en la parte final de este artículo no se concibió con la ilusión de que era posible hallar una solución mágica o exenta de dificultades. Estas ideas se basan en los antecedentes que inspiraron el Artículo 9:3 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC, cuyas disposiciones permitieron dar respuesta consecutiva desde 1995 a la fecha a, por lo menos, tres casos de eliminación parcial o temporal de subsidios, y en los antecedentes que se registraron con el uso del mecanismo de tarificación comprensiva que se aplicó en la Ronda Uruguay para convertir en equivalentes arancelarios, o sea en números, las restricciones no arancelarias a la importación que existían con anterioridad a esa Ronda.

Si bien al tener en cuenta la gravedad de los problemas estructurales que afectan a la agricultura, nunca debió llamar la atención la renuencia que mostraron los principales actores y beneficiarios de esas pasadas soluciones multilaterales al considerar su aplicabilidad en el caso del ALCA, entre ellos los Estados Unidos y Canadá, lo que en sí mismo es un hecho político y anecdótico, con el ejercicio que se propone en este trabajo seguramente quedará en claro que la responsabilidad por los incumplimientos que frenaron el proyecto de acuerdo regional de comercio, debe ser generosamente compartida.

Hay aspectos de este análisis en los que no se considera útil invertir tiempo o espacio de revista. Por ejemplo, no está en discusión que siempre es “preferible” acordar y registrar en la OMC las soluciones que se logren para un conflicto de esta envergadura, ya que esas obligaciones multilaterales tienen la ventaja de ser vinculantes y de aplicación universal en un ámbito que tiene capacidad de garantizar su aplicación (“enforcement”). Lo que nunca pareció serio en las posiciones de los grandes socios del ALCA, es afirmar que esa era la única solución posible y realista, porque lo que antes era un pronóstico educado hoy ya es indiscutible: la OMC no parece mejor dotada para cubrir los vacíos que dejó el ALCA. Además, y este segundo punto no es marginal, las propuestas registradas en la OMC están muy lejos de ser compatibles con el grado de cobertura y ambición que reflejan los términos de referencia aprobados en Buenos Aires para negociar ese acuerdo regional.

Paralelamente, no es lógico creer que el enfoque deba agotarse en encontrar una solución constructiva para los debates que se registran en foros como los mencionados. Si sirve, esta opción podría adaptarse para contribuir a la eliminación de las asimetrías que persisten en los acuerdos de integración ya existentes. Que todo ello suceda no depende sólo de las bondades del remedio, sino también de la auténtica voluntad que demuestren los pacientes en reconocer y curar su enfermedad.

2. Las consecuencias directas del proteccionismo agrícola

La Organización Económica de Cooperación y Desarrollo (OECD), que es una de las fuentes obligadas de referencia para conocer la doctrina y los análisis que presiden, y muchas veces preceden, los movimientos

estratégicos que efectúan los países altamente desarrollados, suele reiterar que los subsidios benefician principalmente al 25 por ciento de las explotaciones ricas que existen en un puñado de sus Miembros. Se trata de un grupo que abarca esencialmente a la Unión Europea, Japón, los Estados Unidos y en algunos casos a Canadá, que controla por sí mismo entre el 87% y el 92% de los subsidios legales, o de legalidad en disputa, que se otorgan en el mundo. Aunque esa cifra debería actualizarse por la incidencia de nuevos actores como China, Taiwan y otros Miembros que accedieron a la OMC en los últimos años, ello no tiene por qué modificar la sustancia de los argumentos que se desarrollan a continuación.

El doctor Enrique Iglesias, ex presidente del BID, acaba de recordar una estimación que indica que los países en desarrollo de América podrían mejorar sus exportaciones en alrededor del 14 por ciento, con países que podrían dar saltos de hasta el 27 por ciento, si finalmente el mundo opta por facilitar el acceso a los mercados y acaba con esta clase de incentivos que son una de las mayores perversiones de la política comercial.

No hace falta ser un analista experimentado para comprender que los mayores usuarios del modelo proteccionista que hoy afecta severamente al desarrollo de la agricultura, no se hubiesen comprado treinta años de conflictos internacionales si sólo estuvieran tratando de mantener una actividad que en conjunto significa algo menos del 9 por ciento del comercio mundial. A esos gobiernos les preocupa mucho más enojar a sus agricultores, que perder una parte sus exportaciones o agredir al medio ambiente. Juegan a la política de no perder votos. Una política cuyo futuro ya terminó, pero a la que muchos dirigentes de esas naciones no desean enterrar por similares razones a las que tienen algunos médicos para recetar antibióticos inservibles. Ninguno quiere asumir el costo de decirle a un paciente mitómano que el salir con o sin remedios inútiles de su consultorio no habrá de cambiar la historia de su enfermedad.

En términos de *real-politik*, una de las pocas “funciones sociales” internas que todavía siguen cumpliendo esos perversos incentivos del Estado, es permitir una holgada subsistencia artificial de los productores rurales *part-time* de los países de alto desarrollo, en donde la agricultura brinda ocupación a menos del 4 por ciento de la población económicamente activa. A los dirigentes de esas sociedades les resulta indiferente que no sea muy elevado el número de familias que se dedican a trabajar exclusivamente la tierra, ya que en general los ingresos de los productores rurales de las naciones ricas suelen combinar la explotación agrícola con empleos o profesiones urbanas. Todos se acostumbraron a tener una firme adicción a este formidable “seguro de bienestar” que suele alcanzar a unos 250.000 millones de dólares anuales en las naciones de la OECD, un nivel de recursos que equivale al 125% por ciento del PIB de la Argentina.

Con todo, es preciso aclarar que las cifras actuales referidas al nivel de subsidios son menos creíbles que en el pasado. Desde 2001 los Miembros de la OMC no cumplen con la obligación contractual de notificar sus asignaciones presupuestarias reales, y es difícil saber si en los cálculos mencionados incorporaron los datos de los fraudes, la violación persistente de compromisos sobre Ayuda Interna (Estados Unidos, por ejemplo) y conceptos no institucionalizados (panel de Brasil y otros países sobre subsidios al algodón). Tampoco se sabe a ciencia cierta dónde caen los recursos que fueron a los enormes créditos impagos que dieron apoyo a las exportaciones agrícolas que acumula la Commodity Credit Corp. de los Estados Unidos.

Tales subsidios no son hechos episódicos ni indiferentes a nuestro interés. El gigantesco despilfarro de fondos públicos que hacen esas naciones es el mecanismo que más influye sobre las reglas de juego de la producción y el comercio internacional de productos agrícolas, con el agregado de que una proporción de esos recursos sirve para financiar el deterioro ambiental de los países usuarios e, indirectamente, a quebrar los incentivos, condiciones de vida y ambientales de otras regiones del mundo.

Varias décadas antes de que se incorporara a nuestro lenguaje corriente la palabra globalización, ya había plena conciencia de que esa solución “social” interna basada en las políticas de subsidio podía generar injustos efectos sobre el comercio exterior. Los artículos VI y XVI del GATT, aprobados en 1947, se refieren al tema. La segunda de esas disposiciones constituye un intento primario de crear disciplinas destinadas a impedir el “desplazamiento de exportaciones” de terceros países, con la noción de que debía neutralizarse la posibilidad de exportar la crisis del productor incompetente a la economía de terceras naciones.

Hace unos tres lustros también empezaron a acumularse pruebas contundentes de que las explotaciones

de agricultura intensiva que se financian con subsidios, no sólo bajan el nivel de vida y aumentan la desocupación en los terceros países que no subsidian, sino que tienen el efecto de degradar el medio ambiente, destruir la biodiversidad y perturbar el clima de la tierra.¹

La organización no gubernamental londinense OXFAM es una de las que contribuye con frecuencia a expresar una visión razonable y poco tecnocrática de los alcances de este debate. Con cierta impericia técnica en materia de definiciones de política comercial, pero con indudable puntería clínica para describir sus efectos económicos, sus especialistas llaman a estas políticas el “dumping agrícola”, que es la manera más simple de explicar que son una mera herramienta para bajar artificialmente los precios de exportación (en lenguaje técnico, mientras el subsidio se origina en una política o recursos provistos, directa o indirectamente, por el Estado, el dumping surge de prácticas desleales o predatorias de precio que definen las propias empresas). OXFAM entendió, al igual que lo hizo la OECD, que los subsidios de Caja Azul² son distorsivos para la agricultura y veneno para el medio ambiente, porque facilitan y promueven las explotaciones intensivas, en las que se hace abuso de fertilizantes y plaguicidas con el empleo de los dineros del Estado. Como si esos atributos fueran poco, uno de esos elementos, el bromuro de metilo, muy popular en la agricultura de la UE, fue identificado como un gran depredador de la Capa de Ozono por los miembros del Protocolo de Montreal sobre Sustancias Peligrosas, del que ese Acuerdo Regional es miembro activo.

3. Los notables fundamentos del modelo de subsidios

Tampoco deja de ser curioso que, mientras casi todos los gobiernos que aplican y defienden esas políticas con el argumento de que sirven para neutralizar supuestas “fallas de mercado”, ya no se empeñan en negar que los subsidios a la producción y a la exportación y el crédito de exportación tienen efectos perversos, aparecen ahora otros actores que comienzan a encontrar virtudes similares a las que antes solían identificarse en Bruselas (ver OMC, 2006). Súbitamente, la tecnocracia del Sistema Multilateral de Comercio encuentra que no es malo usar incentivos para garantizar la seguridad alimentaria, cuidar el paisaje rural, lograr un desarrollo social equilibrado y preservar el medio ambiente. Es un apoyo algo inesperado a los párrafos introducidos por la UE y sus aliados en la Declaración Ministerial de Doha.

Lo hacen omitiendo dos realidades. La primera, que el volumen de documentación pública y privada que se origina en las instituciones que los principales Miembros de la OECD controlan a voluntad, dejan bien a la vista la falacia y debilidad de todos sus argumentos³. La segunda, que los dirigentes lúcidos de esas sociedades no ocultan que los subsidios están mucho menos dirigidos a corregir misteriosas fallas de mercado o a preservar el paisaje rural, que a pagar la buena voluntad de los lobbistas que controlan las minorías del paisaje electoral.

Entre fines de agosto y la primer quincena de setiembre de 2005, muchos de los principales diarios, revistas y agencias de noticias de Europa y Estados Unidos (como el Financial Times, el Wall Street Journal, Le Monde, AGEFI, La Tribune, el International Herald Tribune, Reuters, etc), conmovieron el ambiente político y social del Viejo Continente al reproducir, por primera vez, una lista ilustrativa de los beneficiarios europeos de las “políticas sociales” instrumentadas mediante subsidios agrícolas, un dato que ciertos gobiernos, como el de Francia, mantenían bajo cuatro llaves. La nómina incluía figuras como la Reina Isabel de Inglaterra, el Príncipe Alberto de Mónaco, el Ministro de Agricultura de Holanda y empresas multinacionales como Nestlé o Tate.

Algo similar ocurre en los Estados Unidos. Varios hechos notables se mencionan en Griswold, Silvinski y Preble (2006). En los párrafos relevantes, el texto empieza por destacar que con los subsidios invertidos por el gobierno de los Estados Unidos entre 1995 y 2003 se hubiera podido comprar, al contado, el 25 por ciento de las explotaciones agropecuarias de ese país.

Pero entre los puntos fuertes del documento se pone de relieve que, al igual que en Europa, ese país tiene una forma muy peculiar de entender la “política social” que beneficia a ese sector económico: a) dos tercios de los agricultores no reciben subsidios, de modo que los beneficios no llegan a la masa de productores de ingresos bajos o medios; b) el 10 por ciento de los beneficiarios “sociales” recibe el 68 por ciento de los

¹ Ver CDB (2005).

² Se trata fundamentalmente de pagos gubernamentales “en deficiencia” que permiten equilibrar los altos costos en los países de la OECD con los precios de mercado. Últimamente, los Estados Unidos insisten en incorporar también los pagos contra-cíclicos en esta caja. Los principales usuarios de estos pagos son los países de la UE, Noruega y los Estados Unidos.

³ Por ejemplo en OCDE (2002).

subsidios (es más, sólo el 5 por ciento embolsa el 55 por ciento); y c) el destino final de los recursos extraídos del contribuyente suelen derivar en firmas como Riceland Foods de Stuttgart, Arkansas, que es la mayor beneficiaria de estas políticas (en el 2003, recibió cheques por 68,9 millones de dólares), o Producers Rice Mill, de la misma ciudad (51,4 millones) y otras firmas que la Revista Fortune destaca entre las 500 principales empresas del país como Archer Daniels Midland e International Paper, e inclusive corporaciones que siquiera son productoras agrícolas, como Chevron, Caterpillar y Electronic Data Systems. Otros subsidios fueron a parar a desarrollos residenciales que se hicieron en terrenos que algunos vez figuraron en los catastros como dedicados a la producción agrícola.⁴

Para los expertos en política comercial estos datos son la mera confirmación de percepciones e informes estadísticos que figuran en numerosos trabajos diseminados a lo largo de los últimos cuatro lustros. Hace tiempo que la OECD, la propia Fundación Cato u organismos gubernamentales como la General Accountability Office de los Estados Unidos, vienen reiterando que el grueso de los subsidios no va a las cuentas de los pequeños agricultores con pocos recursos o indefensos, sino al grupo más influyente de grandes empresas agrícolas e industrias de transformación agropecuaria del mundo desarrollado. No hay tal programa de equilibrio social, sólo existe apoyo económico para el mismo infundado prejuicio de la política.

Otro ángulo de la cuestión permite advertir que, salvo en períodos de sequía o en los que prevalecen otras causas naturales de desabastecimiento internacional de materias primas y alimentos terminados, el efecto que originan los subsidios es, como se expresó en párrafos anteriores, forzar hacia la baja el nivel internacional de precios de los productos agrícolas, sin alterar los elevados precios que pagan los consumidores en el mercado interno.

En algunos países adeptos al proteccionismo, los alimentos básicos llegan al consumidor a precios que exceden de dos a ocho veces los que se pagarían por los productos importados, como sucede con el arroz en Japón y Corea, o la carne en la Unión Europea. Al observar la contundencia de esos casos, es difícil entender los argumentos de los gobiernos o de organizaciones no gubernamentales de naciones que importan sin contratiempos desde hace varias décadas entre el 55% y el 60% de lo que consumen, como sucede claramente con Japón. La constatación de ese hecho no les impide alegar que abastecerse en el exterior pone en riesgo su "seguridad alimentaria". Es la tesis de quienes sostienen, como suelen hacerlo ciertos lobbistas de la agricultura francesa, que seguridad alimentaria equivale a autosuficiencia alimentaria, un concepto que carece sentido económico y, para los que saben historia, carece de sentido político.

Una cara bastante olvidada de los subsidios es la motorización de los temidos ciclos de desabastecimiento alimentario internacional, un fenómeno que cuando no está sustentado en causas naturales, como los avatares del clima y otras reacciones de la naturaleza (sequías, inundaciones, plagas, etc.), surge de castigar de tal manera a quienes producen, que éstos finalmente dejan de hacerlo por el simple motivo de que cuánto más trabajan, más pierden. Así empieza a reducirse en forma sustancial la producción, gana presencia la escasez y aumentan los precios.

Quienes aplican las políticas que cíclicamente deprimen los precios que disparan la situación de desabastecimiento internacional de materias primas agrícolas y alimentos, son los mismos que después sostienen que esos incentivos están sólo destinados a garantizar su seguridad alimentaria. Ante ello, no deja de ser extraño que foros nacidos con el claro objetivo de brindar apoyo técnico a las políticas de seguridad alimentaria y a los países en desarrollo, como la UNCTAD o la FAO, mediante la promoción de medidas que contribuyan a asegurar precios remunerativos para las materias primas, sean cada día menos tenaces cuando se trata de reivindicar adecuadas compensaciones para las materias primas agrícolas y alimentos de zona templada.

Los incentivos oficiales también sirven para crear y perpetuar diversas prácticas intensivas de explotación de recursos naturales que agotan los recursos de la agricultura, la pesca⁵, los minerales, la creación y generación de energía, etc.

No es accidental que 43 de los 48 ríos troncales de Europa se encuentren contaminados y que el tránsito por ciertas regiones de ese continente obligue a alternar paisajes maravillosos con un permanente desafío al sentido del olfato. Tampoco es alentadora la experiencia de los Estados Unidos, ya que la dilapidación

⁴ Farm Program Pays 1,3 billion to People Who Don't Farm. *Washington Post*, 2-7-2006.

⁵ Ver Porter, Gareth (1998).

de fertilizantes en la agricultura condujo a que el 72 por ciento de los ríos y el 56 por ciento de los lagos se encuentren afectados por altísimos niveles de contaminación.⁶

Sería ingenuo pensar que los gobiernos promotores de esas políticas sienten algún pudor en autoproclamarse ambientalistas en los foros mundiales. Sus posiciones se orientan a distribuir con bastante desparpajo las culpas propias con el resto de la humanidad y a buscar socios para reconstruir lo que queda del medio ambiente y del maltrecho patrimonio de diversidad biológica, en un contexto donde no son vistos con simpatía quienes plantean que, en vez de neutralizar con parches inútiles las consecuencias de ese deterioro, la prioridad debería ser la erradicación de las causas que lo provocan.

Una faceta no menos notable de los gobiernos de los principales países de la OECD, es su vocación por insertar el debate comercial en toda clase de foros internacionales o regionales. Con una burocracia sostenida con recursos humanos de alta calidad y muchos fondos, como los que habitualmente recibe la Comisión de la UE, se empeñan en demostrar que estos nuevos instrumentos se orientan a fines nobles y los plantan en ámbitos como la Convención sobre Diversidad Biológica (donde los subsidios se llaman “incentivos positivos”, por oposición a los “perversos” que sólo deben “retenerse cuando el costo de desmantelarlos resulte ser socialmente muy caro”), con la ayuda pasiva del contexto.

Las delegaciones que participan en los foros no comerciales, no saben ni les importa descubrir que los incentivos que se proponen en ese organismo en particular, tienen una sugestiva y perfecta equivalencia con las categorías que se aplican en la OMC (las denominadas Cajas Ámbar, Azul y Verde que surgen de las disposiciones sobre Ayuda Interna a la producción que contempla el Acuerdo sobre la Agricultura⁷. Son organizaciones en las que esas propuestas son vistas, por la malevolencia de los que proponen, y la poca información de los que aceptan, como un acontecimiento positivo.

La estrategia bien centralizada y coherente de la UE apunta a no perder el derecho a usar los subsidios que son objeto de un severo y permanente cuestionamiento de la OMC, mediante la creación de medidas potencialmente sustitutivas y la apoyatura legal que surge de otros instrumentos internacionales, a la espera de aprovechar lo que se conoce como los precedentes o *Customary International Law* en el marco de la Convención de Viena sobre interpretación de tratados. Su esperanza es, opcionalmente, que la OMC acepte las nuevas versiones de incentivo que puedan ampararse en el concepto de “obligaciones comerciales emergentes de Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente”.⁸

En adición a ello, los conflictos originados en la existencia y uso de subsidios aparecen cotidianamente en acuerdos regionales de integración como el MERCOSUR, y son un punto de alta controversia en las negociaciones que realiza el MERCOSUR con otras regiones y subregiones del mundo. ¿Es que hay un vacío jurídico en esos acuerdos?. No lo parece. Existen datos suficientes para afirmar que buena parte de los centenares de acuerdos de integración suscritos en América y en el resto del mundo, prevén taxativamente la eliminación simultánea y progresiva de los subsidios y los aranceles de importación. En las negociaciones vinculadas con el proyecto de ALCA se hizo un relevamiento que demostró con claridad que en los acuerdos aprobados en el continente americano había brechas de implementación, no de legislación.

El meollo del problema es que las reglas de eliminación de subsidios suelen ser más fáciles de aprobar que de llevar a la práctica. Es obvio que los países que siguen preservando sus subsidios ante socios que no los contemplan o aplican, conservan ventajas ilegales que amenazan la existencia de firmas o sectores que deben competir en base al esfuerzo propio. Todos sabemos que las controversias sobre asimetrías y las tensiones societarias que generan estos hechos, suelen hacer mucho daño a toda clase de acuerdos regionales, incluyendo los pluri-regionales.

Estamos, en consecuencia, ante una plaga de alcance horizontal. Los subsidios recorren indistintamente las agendas de la OMC, la Convención sobre Diversidad Biológica, la FAO o negociaciones regionales como el ALCA, el MERCOSUR-UE y otras de similar envergadura. Pero es menos sabido que también tienen presencia en ciertos debates sobre la industria aeronáutica en la OACI, en los que subyace el interés

⁶ Dato citado por Griswold, Slivinski y Preble (2006).

⁷ Ver CDB (2005).

⁸ Se sugiere ver la Declaración Ministerial de Doha aprobada en la OMC en noviembre de 2001 y las distintas Decisiones mellizas de la Convención sobre Diversidad Biológica en materia de Agricultura e Incentivos, respectivamente.

de exportar aeronaves y de no afrontar los cargos por emisiones de gas de efecto invernadero, o en las controversias nacionales sobre las disciplinas económicas y ambientales que deben aplicarse para revertir el escenario de cambio climático, ante las gigantescas inversiones requeridas para cambiar por entero la tecnología que se aplica en ciertas industrias y servicios. No cabe duda que en todas esas discusiones se ocultan intereses distintos a los que se alega defender bajo el manto de argumentaciones medioambientales o de preservación del patrimonio de biodiversidad.

Por si fuera poco, el debate sobre subsidios suele ingresar en las agendas o declaraciones que hacen las dirigencias del Fondo Monetario, el Banco Mundial, el BID o los órganos de Naciones Unidas, con documentos y declaraciones que pocas veces mejoran nuestra sabiduría. Algunas son declaraciones públicas o intervenciones espontáneas de todos los escalones de sus burocracias, que tienen el vicio de interferir, sin mandato específico ni sólido fundamento, en negociaciones de alta sensibilidad como la Ronda Doha o la eficacia de los acuerdos regionales de integración.

Se suma a la confusión, el aporte de algunas personas que no están familiarizadas con estos temas e imaginan que la respuesta no es seguir la lucha, sino comenzar la retirada. Si no podemos combatirlos, piensan, unámonos a ellos; es decir, ignoremos los subsidios o subsidiemos nosotros también. Entre esas personas se puede identificar, en ocasiones, a economistas de alto perfil público.

Esa visión no sólo es equivocada, es una peligrosa tontería. La presencia de nuevos subsidios empujaría más abajo los precios internacionales y agravaría todas las endemias que hemos señalado en los párrafos anteriores. Si algún PED quisiera recorrer esa senda, debería comenzar por preguntarse qué pasaría con un escenario de piedra libre para todos los protagonistas del comercio agrícola internacional.

La respuesta puede ser bastante simple. Un enfoque de esta índole le daría menores oportunidades de subsistencia a la agricultura de países como la Argentina, Uruguay o Brasil, cuyos productores no podrían resistir caídas persistentes de sus ingresos y grandes sectores se verían forzados a salir de producción. Quedarían desplazados por el uso de las grandes billeteras que tienen los gobiernos como los de la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y otros socios mayores de este perverso sistema. Y los anteriores no son argumentos de pizarrón. Es un cuadro real de lo que pasó, por ejemplo, con las producciones de algodón en Brasil y muchas naciones en desarrollo de África, cuyas exportaciones fueron desplazadas del mercado mundial a golpe de subsidios.

Fue tan alevosa la injusticia planteada, que no sólo los países desarrollados que exportan algodón o azúcar subsidiados perdieron un panel en la OMC, sino que también debieron anticipar la aplicación de soluciones de cierta entidad en la Reunión Ministerial de Hong Kong, ya que no encontraron otra manera más elegante de frenar el clima generalizado de irritación que trajo este asunto en el marco de las ahora interrumpidas negociaciones de la Ronda Doha.

4. El tema agrícola en la OMC y en los acuerdos regionales

Con ese telón de fondo, el caso que se escogió en este trabajo para hacer un análisis un poco más profundo y de intención educativa, permite ilustrar con algún detalle esa realidad. Durante las negociaciones del ALCA destinadas a establecer las modalidades y medios para eliminar los subsidios a la exportación y otras medidas y prácticas que distorsionan el comercio y tienen efecto equivalente a los subsidios a la exportación agrícola, se registraron varios hechos interesantes.

En junio de 1998, los treinta y cuatro Viceministros de Comercio del Hemisferio habían aprobado, en Buenos Aires, términos específicos de referencia para conducir las negociaciones en el Grupo de Negociación sobre Agricultura. A pesar del acuerdo escrito sobre lo que debía negociarse, los dos mayores usuarios o “consumidores” de subsidios del continente americano, Estados Unidos y Canadá, presentaron, al comenzar el debate, una tesis notable que, tras numerosas deliberaciones terminó por ser aprobada por todos los gobiernos participantes. Esas delegaciones sostenían que el desmantelamiento de las políticas oficiales de apoyo a las exportaciones y a la producción interna del sector agrícola que tienen el mismo efecto de

subsidios a la exportación, entre las que debía incluirse la ayuda alimentaria y el crédito a la exportación, era un debate que sólo podía resolverse con éxito en el ámbito de la OMC.

Las delegaciones que insistieron en mandar la discusión a Ginebra aseguraban, y probablemente aún lo hacen, que no es posible eliminar y administrar los incentivos a las exportaciones por cuotas o subcuotas geográficas, por lo que sólo era aceptable un desarme colectivo y multilateral de toda la parafernalia de subsidios en un ámbito con fuerza contractual como la OMC donde sería posible comprometer a 156 países y no a 34. También aducían que era aún más complicado eliminar o disciplinar la ayuda oficial con efecto equivalente a los subsidios a la exportación, la que vamos a llamar Equivalentes de Subsidios a la Exportación (ESE), como sucede con el apoyo que se brinda a la producción agrícola. Sostenían que no era lógico que los exportadores de esas naciones exportaran sin subsidios a la región, mientras que los exportadores de terceros países no miembros pudiesen hacerlo sin ese requisito.⁹

En suma, las negociaciones empezaron con el mensaje de que por lo menos dos socios principales del ALCA no estaban dispuestos a respetar los términos de referencia aprobados por los Viceministros, los de esos países incluidos, por supuesto, si ello implicaba resolver el debate en el marco estrictamente regional.

Aunque como ya se expresó más arriba, no hay discrepancia ante la la noción de que las soluciones multilaterales son más efectivas que las regionales o bilaterales, es más difícil coincidir en que son las únicas alternativas posibles y menos que son compatibles con todas las obligaciones que se identificaron en los objetivos del ALCA. Desde el punto de vista práctico, la solución que aprobó este hemisferio no parece aclarar, con independencia del nivel de ambición y del resultado que finalmente se logre en las negociaciones que se realicen en la OMC, si también el resultado que pudiera alcanzarse en ese foro para el tratamiento de los ESE, debería ser aceptado sin más trámite para el enfoque regional. No se puede ignorar que el ALCA fue un instrumento concebido para ser OMC-plus, ya que no habría tenido ningún objeto negociar un proyecto de acuerdo para conseguir ventajas o activos iguales o inferiores a los que ya provee la OMC.

Es cierto que, de perdurar el compromiso de acabar con los subsidios a la exportación en el 2013, tal como se adoptara en la Reunión Ministerial de la OMC efectuada en Hong Kong, podrían darse las condiciones para resolver uno de los mayores obstáculos que afectan a las negociaciones multilaterales y regionales. Sin embargo, para ser optimistas se requiere que el acuerdo subsista y que las decisiones de implementación abarquen todos los pasos indispensables para erradicar cada uno de los componentes de tales subsidios, incluyendo los subsidios directos, los elementos de subsidio al crédito que ampara a las exportaciones agrícolas, la ayuda alimentaria y las distorsiones que generan las Empresas Comerciales del Estado de algunos países de la OECD.

Al analizar los ESE que son parte de los términos de referencia (TOR) del ALCA, no se puede dejar de tener en cuenta que, al momento de escribirse esta nota, no parecía haber ninguna negociación en la que estuviera planteado dar una misma respuesta integral y definitiva como la prevista para la eliminación de los subsidios a la exportación. Sólo se habla de nuevas disciplinas y reducción sustancial de los subsidios a la producción, de modo que en ningún caso se podrían cumplir los objetivos definidos en los TOR del proyecto regional.

Eso dejaría a la segunda de las categorías de subsidio como una asignatura pendiente y quedarían insatisfechos, al menos en parte, las obligaciones contenidas en los TOR del proyecto de ALCA (que tampoco son muy precisos en este capítulo). Ante esa perspectiva, no habría posibilidad de trasladar esa decisión a otros principales acuerdos de integración que hayan optado por ignorar la noción de contar con reglas de juego limpias para aplicar las obligaciones contraídas como parte del proceso regional de liberalización del comercio.

5. Un enfoque alternativo para desterrar los subsidios

Si se recapitulan las conclusiones anteriores, resulta posible imaginar que si la estrategia para acabar con los subsidios sólo descansara en aguardar el humo blanco de la OMC, y en ese organismo no se lograra acuerdo para cumplir con todos los compromisos que existen en los acuerdos regionales de integración,

⁹ En ambos casos, la referencia es a países con derechos de subsidio todavía existentes en el contexto de la OMC.

deberíamos suponer que habría una opción bastante rígida: o bien se dan por definitivamente terminados los proyectos de integración existentes, o los gobiernos deberían resignarse a convivir en ellos con socios privilegiados, que mantendrían de facto importantes ventajas ajenas a su eficiencia y a los derechos negociados para producir y exportar productos agrícolas.

Ninguna de estas opciones parece atractiva ni puede constituir el modelo deseable de solución de fondo para un proceso justo y equilibrado. Esta percepción tienta a explorar el terreno para determinar si realmente existían o no alternativas sólidas para conseguir una respuesta mejor, o al menos distinta.

Aceptada esa línea de razonamiento, se podría decir que la eliminación de subsidios en el marco de acuerdos regionales de integración exigiría satisfacer, cuando menos, las siguientes condiciones:

A) Aprobar los instrumentos contractuales que sean apropiados para asegurar que, en todo proceso de eliminación de aranceles a la importación en el marco de cualquier acuerdo de integración, sea también eliminada la mera posibilidad de que haya Miembros que puedan exportar hacia el mercado de sus socios regionales con subsidios a la producción o el comercio, o ambas opciones a la vez, que cumplan las funciones económicas que tienen los subsidios a la exportación.

El objetivo de esos instrumentos sería evitar que haya países dentro del Acuerdo que puedan sacar una ventaja inesperada y gratuita de su condición de exportadores que subsidian frente a los exportadores que no subsidian. Para decirlo con mayor claridad, las reglas de juego deberían estar concebidas para impedir que se arribe a una situación en la que todos los participantes eliminen sus aranceles de importación, pero algunos preserven por motivos pocos claros sus subsidios.

B) Negociar instrumentos formales, que deberían ser notificados a la OMC, destinados a evitar que ingresen al territorio aduanero de ese Acuerdo exportaciones subsidiadas de terceros países o países de extrazona.

El propósito de este segundo instrumento sería poner en un pie de igualdad a miembros y no miembros del Acuerdo regional en lo que se refiere a impedir el acceso al mercado de exportaciones subsidiadas.

C) Negociar un instrumento para “esterilizar” los fondos que, tras eliminarse los subsidios en el comercio regional, ya no podrían ser empleados directa o indirectamente para dar apoyo a las exportaciones destinadas a ese mercado, a fin de evitar que la masa ociosa de recursos que sea liberada de su función o destino anterior, sea reciclada para fomentar una competencia ruinosa en terceros mercados en los que tengan presencia exportadores que formen parte del acuerdo hemisférico o regional que decidió eliminar los subsidios para las operaciones realizadas entre los miembros participantes.

Es obvio que en el proyecto de ALCA, el MERCOSUR, el UE-MERCOSUR y en otros acuerdos regionales se registraron numerosas discusiones sobre estos temas, pero los datos disponibles parecen sugerir que no hubo un debate de fondo acerca de los elementos que se mencionarán a continuación, para cuyo examen y aplicación debería contarse con información apropiada, actualizada y confiable.

Va de suyo que los precedentes de la negociación en el ALCA y en la UE-MERCOSUR, no permiten ser excesivamente optimistas acerca de la posibilidad de generar interés futuro alrededor de una razonable solución técnica que ponga en pie de igualdad a todos los socios del Acuerdo. Tanto la UE como los Estados Unidos y Canadá seguramente buscarán excusas para resistir este enfoque.

Sin embargo, las condiciones antes citadas se orientan al propósito de llegar a aranceles de importación igual a cero, con cero o casi cero subsidios y eliminación real de las restricciones no arancelarias. Qué otra cosa puede ser una zona de libre comercio, que un mercado en el que circulan los bienes, los servicios y los intangibles sin restricciones o incentivos artificiales?

Si se toman como válidos los componentes de la solución necesaria a nivel regional mencionados ante-

riormente para que las concesiones arancelarias conserven su valor real, es evidente que todo Acuerdo de Integración debería permitir que se libere el comercio con reglas de juego parejas y las preguntas de los tres ceros tendrían que contestarse por sí misma afirmativamente. Salvo excepciones sobre trato especial y diferenciado para los PED, así como otras excepciones razonables que sea necesario negociar, un acuerdo de libre comercio debe llegar a aranceles igual a cero, cero subsidios y cero barreras no arancelarias al comercio exterior (lo que no debe confundirse con las medidas no arancelarias, como las sanitarias y ambientales si se aplican honestamente para alcanzar tales objetivos), e impedir que nadie saque ventajas de sus socios por su mera capacidad de presión.

El otro axioma de una zona razonable de integración donde no haya ventajas para las economías que aplican incentivos perversos, es que si alguien debe recibir trato especial y diferenciado, ese alguien son las partes de más débil desarrollo hasta que sean generadas las condiciones para cerrar la brecha de desarrollo que las separa de sus socios. No debería ni estar en discusión la posibilidad de que los agricultores e industrias alimentarias de los socios más ricos se beneficien de una apertura de mercado de sus socios comerciales menos desarrollados, sin abandonar sus subsidios.

6. Antecedentes y aspectos legales de la lógica ALCA

1. Todo parece indicar que en junio de 1998, al aprobarse los términos de referencia para las negociaciones sobre agricultura del proyecto de ALCA, los participantes del proyecto tuvieron a su alcance los datos necesarios para adoptar esa decisión. Sabían, por ejemplo, que el 31-12-2003 caducaba la vigencia del Artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, conocido como la Cláusula de Paz, y los escenarios que podrían surgir al constituirse un nuevo marco legal y económico, donde las inhibiciones de esa Cláusula quedaran legalmente terminadas.

Si estaban bien asesorados no podían desconocer que, desde el punto de vista de los derechos y obligaciones comerciales, volvía a ser pertinente incluir en el debate sobre Subsidios a la Exportación la sustancia del Artículo XVI del GATT 1994 en conjunto con los Acuerdos de la Ronda Uruguay, lo que abriría un nuevo mundo de posibilidades que muchos especialistas (OXFAM, Cato Foundation, etc.) ya comenzaron a inventariar y que otros habíamos planteado en debates tempranos que se realizaron a mediados de 1997 en Ginebra. Esa nueva lectura debía partir del análisis conjunto de los Artículos VI y XVI del GATT 1994, de todas las disposiciones aplicables del Acuerdo sobre la Agricultura y de las disposiciones relevantes del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

El otro hecho que nadie desconocía, es que en los términos de referencia con que se instruyeron las actividades del Grupo de Negociación de Agricultura del proyecto de ALCA había un lenguaje muy similar al párrafo XV:1 del GATT 1994. Este párrafo se refiere claramente a los efectos equivalentes a los subsidios a la exportación que tienen ciertas medidas domésticas, cuando se expresan que: “Si una Parte Contratante otorga o mantiene un subsidio, incluyendo cualquier forma de apoyo a los ingresos y los precios (lo que obviamente son dos de los elementos centrales del Apoyo Interno a la producción que se identifican en el Acuerdo sobre la Agricultura), que operen directa o indirectamente en el aumento de las exportaciones de cualquier producto...” (con lo que también este concepto cruzado alude a la noción de desempeño exportador y a los ESE). En concreto menciona por su nombre a los subsidios directos e indirectos, asimilándolos a la noción “de otras medidas y prácticas que tienen efecto equivalente...”, o sea a la de un subsidio a la exportación que aparece en los TOR aprobados en el ALCA.

Este lenguaje parece darnos una pista del origen y la intención del redactor original y de quienes aprobaron las propuestas, en este caso los Viceministros del Hemisferio americano, respecto de la expresión “otras medidas y prácticas que tienen un efecto equivalente a los subsidios a la exportación” mencionados en los términos de referencia del proyecto de ALCA. Si la interpretación es correcta, y se supone que lo es, esos términos de referencia que se importaron al lenguaje del ALCA provienen de un concepto que tiene casi 60 años de antigüedad y vigencia, y que es legalmente obligatorio en las 34 naciones de ese proyecto de Acuerdo Regional. Todas eran miembros del GATT y por lo tanto debieron ratificar ese Acuerdo Intergubernamental en sus respectivos Congresos, como después lo hicieron con la OMC y cualquiera de los instrumentos que

tienen jerarquía de tratado internacional.

Además de ello, el párrafo 3 del Artículo XVI, que tradicionalmente fue interpretado como un texto de buenos deseos (*best endeavours*) y poco efectivo, exhibe la virtud, no siempre recordada, de comenzar destacando la conveniencia de evitar los subsidios a los “productos primarios”, lo que es un lenguaje menos preciso que el que luego se introdujo en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, pero que no deja margen para equívocos acerca de la intención de las decisiones adoptadas.

2. Las que todavía suelen improvisarse y no fueron desarrolladas en forma minuciosa por la OMC, en el proyecto de ALCA o en Acuerdos entre países en desarrollo como el MERCOSUR y otros instrumentos regionales, son las disposiciones sobre anulación o menoscabo de concesiones o de violación de compromisos sobre subsidio originadas en el uso de los instrumentos de crédito directo o indirecto al comercio exterior, en particular a los créditos de apoyo a las exportaciones agrícolas. En este ámbito se observa que en vez de legislar los Miembros de la OMC o los acuerdos comerciales, las reglas surgen de los precedentes que se generan en soluciones aprobadas de manera *ad hoc*, a través de los casos de solución de diferencias o de acuerdos voluntarios de naturaleza política, como el reciente panel del algodón en la OMC o los acuerdos temporarios que aplican con buena voluntad los Miembros de ciertos Acuerdos de integración.

En el tratamiento de estas disciplinas es preciso evitar las asimetrías que puedan surgir de vacíos legislativos o del menoscabo estructural de concesiones, sin afectar el derecho a ejercer la capacidad competitiva de las naciones cuando ésta no se apoya en políticas comerciales distorsivas como los subsidios. Es un área difícil pero necesaria. De otro modo no será posible encontrar soluciones para evitar los violentos ciclos de auge y depresión de las corrientes y los saldos del comercio exterior, así como los quebrantos o ganancias que no son imputables a la capacidad competitiva.

En el GATT 1947, hoy GATT 1994, se incluyeron algunas ideas sobre los efectos cambiarios que inciden sobre el valor de las concesiones en el Artículo II:6:a y ya en la OMC se hizo un intento similar en el Artículo 18:4 del Acuerdo sobre la Agricultura (éste último destinado a tener en cuenta los efectos de la inflación sobre el valor real de los compromisos registrados en las Listas Nacionales o Regionales), pero en la inteligencia de que en ambos casos los intentos de aplicar estas disposiciones generaron, por buenos motivos, un alto e inútil nivel de controversia y ninguna solución. Además, junto a esos actos que podríamos calificar de buena fe, se registraron otros intentos forzados de crear disciplinas comerciales sobre igualación de costos que no pueden tomarse con la misma seriedad, como la noción de crear normas sobre medio ambiente y estándares laborales, que en muy pocos casos guardan relación honesta con los objetivos proclamados en el ámbito social.

7. Elementos para eliminar los subsidios regionales

Retomando la anterior línea de razonamientos, se ha llegado a la conclusión de que los mecanismos alternativos para eliminar los subsidios y los ESE en el marco de los acuerdos de integración que se indicaron en el capítulo anterior de esta nota, en el que se aludió a las condiciones que deberían reunir esta clase de enfoques, podrían constar de los siguientes elementos:

1. La adopción de reglas para aplicar en forma automática y generalizada un Arancel de Importación o Cargo de Importación Temporal Equivalente (ATE) destinado a compensar el valor de todos los elementos de Subsidio a la Exportación (subsidios directos, al crédito y la ayuda alimentaria) y de los ESE que tenga en vigencia el miembro exportador con capacidad legal de subsidiar. El nivel del ATE sería expresado en un nivel numérico que iría bajando con el mismo ritmo y proporciones que se apliquen a la reducción parcial o total del valor de tales subsidios y de los ESE. Al final de ese camino, deberían quedar en cero tanto los aranceles de importación y todos los elementos de subsidio aplicados en el comercio regional.

Este enfoque no es novedoso. Tiene el mismo sentido práctico que se puso en vigencia para concebir, calcular y aplicar el mecanismo de “arancelización” aprobado durante la Ronda Uruguay del GATT, a fin de transformar en aranceles el nivel de protección implícito que se lograba con la existencia de Restricciones

no Arancelarias a la importación en el mercado de los participantes de esa negociación, restricciones que luego quedaron prohibidas. Este proceso se conoce habitualmente como “Arancelización” Comprensiva y, por su naturaleza, puede reportar una mayor ventaja que su predecesor, ya que su empleo no obligaría a ningún miembro a eludir o modificar sus compromisos NMF (Nación más Favorecida) sobre aranceles ni sobre subsidios que haya adquirido en la OMC. Nadie podría alegar la “existencia de compromisos internacionales” para evadir este clase de acuerdos. Sería una obligación sólo aplicable a los miembros del Acuerdo de integración, no extensiva a los compromisos existentes en la OMC los que, de ser apropiado, se atenderían con otros instrumentos complementarios que se mencionan en los párrafos siguientes.

El único objetivo de la ATE sería evitar que los exportadores miembros del Acuerdo de Integración que reten-gan y apliquen sus derechos legales a subsidiar en la OMC, gocen de una ventaja o privilegio especial para sus exportaciones regionales durante o después del proceso de eliminación de aranceles a la importación. Los TTE serían preservados, se insiste, hasta el momento en que se verifiquen los efectos previstos en las medidas que se hayan concebido en el Acuerdo para acabar totalmente con el uso de subsidios.

La aplicación de la ATE pondría en un plano de mayor igualdad (*level playing field*) a las exportaciones de la región subsidiadas respecto de la producción de las empresas nacionales establecidas en el mercado regional al que se dirigen tales exportaciones, cosa que también sucedería con las exportaciones de países miembros del Acuerdo que compitiesen con ambas producciones y no estuvieran subsidiando su comercio exterior.

Si tal aporte fuese voluntariamente requerido, los cálculos para aplicar el ATE podrían ser realizados por cada gobierno con la eventual asistencia técnica de organismos especializados. Los ATE deberían quedar sujetos a la aprobación de todas las partes del proyecto de integración y, como ya se dijo, deberían ser de aplicación automática y obligatoria, puesto que de otro modo no se podrían lograr los efectos buscados.

2. El segundo elemento de esta opción estaría destinado a poner en las mismas condiciones de competencia a los exportadores de la región que tienen derecho a subsidiar en el marco de la OMC y que hayan sido obligados a no usar tales subsidios para exportar a sus socios comerciales del Acuerdo de integración, respecto de las exportaciones subsidiadas que provengan de terceros países (naciones de extrazona) destinadas al mercado regional cubierto por el Acuerdo. En otras palabras, para evitar la competencia desleal entre exportadores que tienen derecho a subsidiar en el marco de la OMC, sean éstos de dentro o de fuera de la región.

En Stancanelli y Regúnaga (1994) se sugirió utilizar algunas disposiciones del GATT, principalmente los Artículos VI:6:b y VI:6:c, con un enfoque que apuntaba al mismo objetivo que los ATEs respecto de los exportadores del Acuerdo regional que utilizaran subsidios. En esa propuesta subyacía la necesidad de emplear mecanismos del GATT, a los que luego se sumaron las disposiciones emergentes del Acuerdo sobre Subsidios, que son de minuciosa complejidad en su instrumentación. Históricamente esos párrafos del GATT fueron considerados como disposiciones de difícil aplicación, tal como sucede con algunos aspectos dispositivos del Artículo XVI.

El primero de esos párrafos establece la opción de que “...una Parte Contratante (Miembro) pueda imponer un derecho antidumping o compensatorio a la importación de cualquier producto con al finalidad de compensar el dumping o el subsidio que cause o amenace causar daño a una industria en el territorio de otra parte contratante (Miembro) que sea exportadora del producto relevante al territorio de la parte contratante (Miembro) importadora...”.

Bajo estas disposiciones se requería conseguir que un mercado importador de productos agrícolas y alimentos adhiera a la noción de llevar a cabo un proceso para poner en pie de igualdad a los exportadores que subsidian con aquellos que no subsidian. Se basaba en una acción que tendría que haber sido promovida de oficio en forma automática por el gobierno del territorio importador, ser notificada a la OMC y no encontrar oposiciones entre los Miembros de dicha Organización. La empresa no era fácil, porque para llevarla a la práctica era necesario iniciar un proceso tendiente a demostrar el desplazamiento de mercados de otros operadores que no subsidian y aplicar en forma automática un cargo compensatorio. Esas disposiciones exigían aplicar un esquema de empleo obligatorio caso por caso, y lograr la aceptación por consenso en los órganos apropiados de la OMC, incluyendo en ese proceso el contar con el visto bueno tácito del Miembro exportador afectado.

Con el establecimiento de la OMC se agregaron a los requerimientos previstos en las normas del GATT, las nuevas disposiciones sobre demostración de daño o amenaza de daño del Acuerdo de Subsidios¹⁰, lo que complicaba adicionalmente el proceso de demostrar, entre otras cosas, el origen del desplazamiento de mercados de las exportaciones subsidiadas (ver el Artículo 6 de ese Acuerdo) y la obligatoriedad de abrir la investigación obligatoria sobre el daño o amenaza de daño en caso en el que se aleguen tales efectos (Artículo 11:1).

Bajo el enfoque que contiene la presente nota se propone, sin desconocer las dificultades de aplicación que podrían obstaculizar el empleo de esta propuesta alternativa, la posibilidad de combinar el mecanismo de ATE mencionado en el punto anterior de esta nota, con el camino que abren las disposiciones del Artículo 9:3 del Acuerdo sobre Agricultura, que fue una legalización de facto del denominado Pacto Andriesen.

Para que esta innovación funcione, los miembros del Acuerdo Regional deberían aprobar en forma automática los ATE, sin necesidad de demostrar daño, con la exclusiva finalidad de igualar los derechos y oportunidades de competir de los miembros de la zona de integración que tienen y que no tienen subsidios¹¹. En cambio, para que la medida tenga efecto y sea equilibrada, sería indispensable lograr el acuerdo de otros exportadores que no sean miembros del Acuerdo regional del caso y notificar esa situación a la OMC, haciéndola vinculante para todas las partes involucradas. Para cumplir con este último requisito, habría que registrar el compromiso bajo las disposiciones actuales del Art. 9:3 del Acuerdo sobre la Agricultura.

Originalmente esas disposiciones fueron creadas en la Ronda Uruguay para blanquear un acuerdo alcanzado entre los Estados Unidos y la Unión Europea, por el que Bruselas se comprometió a no aprobar restituciones de exportación (subsidios a la exportación) para las operaciones agrícolas que destine a cuatro mercados del Asia que eran de interés comercial estadounidense. Este es, precisamente, el criterio que con posterioridad Estados Unidos y Canadá dijeron que resultaba impracticable aplicar en el ALCA.

Esencialmente, un Acuerdo bajo las disposiciones del Artículo 9:3 del Acuerdo sobre la Agricultura debería negociarse entre las partes interesadas que forman la masa crítica de potenciales abastecedores de terceros países y los que integran el proyecto de Acuerdo que sea relevante, en el que todos los países que tuvieran derecho a hacerlo en el marco de la OMC asumirían el compromiso de no usar subsidios. Se da por descontado que, idealmente, en todos los casos este acuerdo complementario debería cubrir a toda clase de subsidios a la exportación y a los ESE.

En adición a ese requisito, también se da por descontado que la aplicación de estas reglas sólo sería viable si tanto los miembros de un acuerdo o de un proyecto de Acuerdo y las terceras partes que no forman parte de ese Acuerdo, pero son masa crítica de la solución, deciden cooperar en una propuesta de esta índole.

Ahora bien, un enfoque como el mencionado debe garantizar que los países importadores del Acuerdo o proyecto de Acuerdo de integración relevante se encuentren adecuadamente abastecidos a los mejores precios no subsidiados que puedan conseguirse en el mercado internacional y que las ventajas que puedan conseguir con la ampliación de mercados de exportación que le brinda o habrá de brindar el Acuerdo de Libre Comercio relevante, sirvan para compensar con creces un aumento razonable de la factura que pagan por sus importaciones.

¿Cuál es la ventaja de este mecanismo? Que ya fue utilizado para resolver, hasta donde sabemos, los siguientes casos prácticos:

A. El ya mencionado Pacto Andriesen;

B. El *waiver* que permitió dar por terminado el panel que solicitaron conjuntamente los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y la Argentina contra Hungría por incumplimiento de sus compromisos sobre subsidios a las exportaciones agrícolas en la OMC. Mediante ese *waiver* Hungría aceptó, tras prolongadas

¹⁰ El gran salto cualitativo de la Ronda Uruguay fue justamente incorporar "la prueba del daño".

¹¹ Hasta ahí no haría falta renegociar con terceras partes ya que, de haber acuerdo para hacerlo, sólo sería necesario notificar a la OMC por razones de transparencia, debido a que sería un acto voluntario interno de los participantes que no afectaría a terceras partes en tanto no empeoraría las condiciones preexistentes de acceso al mercado a que se refiere el Art. XXIV del GATT 1994.

y complejas negociaciones, un compromiso establecido con los criterios mencionados en las disposiciones del Art. 9:3, de no exportar con subsidios a determinados mercados mundiales de interés para los países que solicitaron la aplicación del mecanismo de Solución de Diferencias, mientras estuviese en vigor esa exención o derogación de las disciplinas de la OMC; y

C. El compromiso que sirvió para que Australia, Nueva Zelanda y la Argentina aprobaran la adhesión de Bulgaria a la OMC, mediante un acuerdo por el que este último país se comprometió a no emplear subsidios a la exportación para una lista de mercados acordada *ad hoc* con esos Miembros del Sistema Multilateral de Comercio, imitando con ello el procedimiento aprobado en el caso de Hungría.

¿Quiénes pueden apoyar estas ideas? Se puede inferir, aunque nada es seguro, que uno de los factores que podría facilitar las negociaciones con este objetivo, es la nueva situación de la Unión Europea de 25 países, que constituye uno de los elementos principales de esa masa crítica. Entre los especialistas del Sistema Multilateral y los principales gobiernos de la OMC, es de público conocimiento que los miembros de esa Unión Económica pueden emplear cada vez menos dinero en subsidiar su comercio exterior, porque el aumento del número de participantes les resta fondos para hacerlo, en tanto que desde 1996 se considera que los techos de subsidio a las exportaciones no son legalmente renegociables ni pueden aumentar en base a la agregación de derechos de los miembros que se incorporan al Acuerdo regional ampliado. La UE sabe que tiene, al respecto, obligaciones de política comercial y problemas de limitación de recursos presupuestarios. Entre los primeros, la obligación de “netear” (*netting-out*) los subsidios a la exportación, eliminando aquellos incentivos que antes de la expansión de la UE cubrían las operaciones que ahora se transformaron en transacciones de mercado interno del nuevo Acuerdo; es decir, entre los 15 Miembros de la UE existentes con anterioridad y los 10 que acaban de ingresar.

Tampoco pueden justificar, en el marco del mecanismo de Pago Único que sirvió para modificar la Política Agrícola Común en el año 2003, cualquier programa de apoyo a los ingresos vinculados con la Ayuda Interna a la agricultura (*domestic support*), elemento que forma parte de las negociaciones en la OMC y de los que Bruselas negocia en el ámbito de ciertos proyectos de acuerdos regionales, en los que se pide disciplinar y limitar dicha ayuda (el UE-MERCOSUR es uno de tales proyectos).

Con la terminación de la vigencia del Artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura y la experiencia que la UE ya vivió durante la Ronda Uruguay, cuando experimentó en carne propia lo que supone perder un panel sobre menoscabo no violatorio (Art. XXIII:1:b del GATT), su dirigencia no puede ignorar que estamos ante el inicio y no el fin de lo que para ellos es un temible proceso.

La sofisticada burocracia de Bruselas tampoco es ajena a las posibilidades que tiene el uso conjunto de los Art. 1, 10:1 y 10:2 del Acuerdo sobre la Agricultura, una combinación legal que permite considerar subsidio prohibido todo lo que no se encuentre en la lista de lo permitido en dicho Acuerdo, en tanto los alcances de ese instrumento no sea reformulado en la actual Ronda Doha, si esta se reinicia. Este enfoque ya fue aplicado, con un sesgo algo diferente, en el panel que Brasil le ganó a los Estados Unidos por los subsidios que venía aplicando a sus exportaciones de algodón. Asimismo, en las Minutas de las reuniones de The Participants que se realizaron entre 1995-2000, donde la delegación argentina sola primero, y con el apoyo de la UE, Canadá y otras después, se vieron reflejadas con claridad las opiniones de quienes expresaron el derecho a litigar haciendo base en ese entendimiento. Si se confirma el fracaso de la Ronda Doha, es posible que ese derecho a litigar se convierta en una práctica cotidiana.

En consecuencia, el Artículo 9:3 del Acuerdo sobre la Agricultura parece una opción que podría explorarse para cuarentenar acuerdos hemisféricos o cualquier instrumento de integración regional contra exportaciones subsidiadas de terceras partes, si sus disposiciones se emplean junto al mecanismo de ATE. Adicionalmente, la experiencia sugiere que sería útil revisar otros enfoques o posibilidades de los Artículos II y VI del GATT a fin de ver si pueden complementar estos mecanismos de disuasión contra las exportaciones subsidiadas, sin violar los requerimientos del Acuerdo específico sobre Subsidios, el que tiene explícita precedencia legal sobre el GATT 1994 (Nota General Interpretativa del Anexo 1 A, Bienes, al Acuerdo de Marrakech que estableció la OMC).

3. Para completar el tercer aspecto de esta opción, se requiere atacar el problema de esterilizar los fondos que en el futuro no puedan utilizarse en subsidiar exportaciones en el ALCA, el MERCOSUR o cualquier otro acuerdo de integración al que pudiesen aplicarse estas propuestas, los que podrían reciclarse para emponzoñar la competencia en terceros mercados con ruinosos efectos sobre los precios y los ingresos de todos los participantes, cuando se trate de exportaciones de miembros de cualquiera de esos acuerdos regionales que compitan entre sí por conseguir presencia en un mercado de extrazona.

Contra lo que en alguna medida sucede con el ATE y el Artículo 9:3 del Acuerdo sobre la Agricultura que se mencionaron más arriba, nadie puede fundamentar una propuesta específica de esterilización de fondos a partir de un recuento de experiencias, porque sencillamente no existen tales experiencias.

Sin embargo, sería desastroso que los fondos de subsidio liberados por una veda que pueda aceptarse en el marco de acuerdos de integración que existan en el continente americano se transfieran a las exportaciones destinadas a los mercados de Asia o Medio Oriente, ya que entonces podría darse el caso de que Brasil, la Argentina y otros exportadores de la región se vean forzados a competir más ruinosamente en esos terceros mercados con operadores de Canadá y Estados Unidos. Sería como rebalancear las cuentas y concentrar todas las apuestas en los mercados cuyas operaciones no se rijan por las mismas disciplinas del Acuerdo de integración, lo que podría acabar con cualquier relación decente de precios.

Es innecesario decir que los grandes perdedores de semejante escenario serían todos los exportadores, pero en mayor medida los que no subsidian, categoría en la que están ubicados, con diferencia de grado, casi todos los países en desarrollo de Sudamérica (recuérdese que hablamos de toda clase de subsidios a la exportación más los ESE).

Un ejemplo de la situación que se puede plantear, es el precio del trigo de antes y después de la Ronda Uruguay. Contra lo que suelen decir con débil fundamento algunos importadores netos de alimentos de los países en desarrollo en los foros agrícolas y comerciales, el precio de ese cereal se ubicó en un máximo cercano a los 120 dólares la tonelada en el año 1994, mientras que después, salvo un corto período de sequía y escasez internacional que se registró en 1996/97 y otro en los últimos años, los niveles llegaron a bajar de los 100 dólares. Esos niveles se comparan, además, con períodos en los que se registraron valores poco compensatorios, como sucedió con gran parte del ciclo durante el que se negociara la Ronda Uruguay del GATT. En todos los casos, la referencia se hace sobre precios no deflacionados, ya que son valores corrientes del mercado de Chicago.

Los grandes ganadores de mercados en esa época fueron las empresas de países que otorgaban crédito a las exportaciones altamente subsidiado, especialmente los Estados Unidos. Fue un ciclo en el que se produjeron graves desplazamientos de mercado, en especial durante la Crisis Financiera de 1997, en los que ese país salió a ofrecer megacréditos de la Commodity Credit Corp. a naciones que, como Corea del Sur, son grandes importadores netos y forman parte del mercado comercial. Las ofertas estadounidenses llegaron a cubrir casi el 70 por ciento de las compras anuales corrientes que registraba Corea antes de la precrisis.

¿Qué se puede hacer con este tema? Suscribir, con igual criterio de cuarentena, un entendimiento formal complementario entre todas las partes que forman la masa crítica del mercado regional, para acordar la neutralización o esterilización de fondos que antes se aplicaban al comercio regional e inscribirlo en la OMC bajo las disciplinas del Artículo 9:3 del Acuerdo sobre la Agricultura, sin olvidar que en el diseño de un entendimiento con esta finalidad obligará a encontrar un período de base representativo y establecer, de común acuerdo, el nivel de los fondos que deben ser congelados por cada país.

8. Comentario Final

Si alguien le preguntase al autor de esta nota, él será primero en aceptar que las propuestas contenidas en el texto precedente están muy lejos de constituir una panacea. Para ponerlas en vigor habría que encarar negociaciones más acotadas pero de igual complejidad que las que acaban de registrarse en Ginebra desde fines de 1998 a la fecha, ya que la Ronda Doha, ahora congelada, empezó a gestarse durante el proceso

preparatorio de la Reunión Ministerial de Seattle de 1999.

La intención de estos comentarios, de pretensión didáctica, no exceden el propósito de mostrar que hay opciones técnicas distintas a las consideradas como válidas, a pesar de que ello no pueda cambiar demasiado, a corto plazo, la voluntad negociadora de los países que asignan mayor prioridad a los enfoques orientados a preservar los subsidios que permiten mantener sedados a sus lobbies agrícolas.

El punto es que terminar las asimetrías no sólo es un buen negocio para avanzar en los procesos de integración que sean comercialmente atractivos, sino la única base posible para evitar los constantes remezones económicos y políticos que afectan a los acuerdos regionales de integración. Quienes piensan que sería mejor no tener acuerdos de integración, posiblemente ignoran que, así como hay un costo por estar en esos acuerdos, también hay un costo mucho más grande por no ser parte de los miembros de un acuerdo que permite competir en las mejores condiciones posibles de acceso a determinado mercado. Chile, Sudáfrica y México compiten con ciertas exportaciones de frutas argentinas en la Unión Europea y tienen acuerdos comerciales con esa región, mientras que nuestro país todavía no alcanzó ese punto. Esa desventaja supone la existencia de un costo equivalente.

Es obvio que no todos los acuerdos tienen el mismo valor ni suponen igual costo de oportunidad cuando se comparan las ventajas y desventajas de cada membresía. Un acuerdo de integración no sólo debe suponer la posibilidad de exportar e importar más cantidad, sino también exportar e importar bienes y servicios de creciente valor agregado y tecnología. Son cuentas que requieren mayor ambición que conocer el valor de las sumas y las restas. Es preciso entender de ecuaciones donde la calidad de las ganancias y las pérdidas no puede ser soslayada.

El lector habrá notado que en este texto no se hizo alusión detallada al tema de cómo asegurar trato especial y diferenciado para Países en Desarrollo en la negociación regional, ya que la prioridad de estas propuestas era demostrar que puede haber otras opciones para eliminar las desigualdades y subterfugios económicos que supone la existencia de los subsidios agrícolas y evitar que en los acuerdos regionales sigan negociándose, por simple omisión, un trato especial y diferenciado para los Países Desarrollados y para otros países con fuerte Tesorería que, por esas cosas de la vida, son los mismos que todavía conservan el cuasi monopolio de los derechos legales a emplear tales incentivos.

Bibliografía

CBD (2005). *The Impact of Trade Liberalization on Agricultural Biological Diversity- Domestic Support Measures and their Effects on Agricultural Biological Diversity*. Technical Series, N° 16. Secretariat of the Convention on Biological Diversity (CDB).

Griswold, Daniel, Stephen Slivinski and Christopher Preble (2006). *Six Reasons to Kill Farm Subsidies and Trade Barriers: A no-nonsense reform strategy*. Reason, february.

OECD (2002). *Agricultural Policies in OECD Countries: a positive reform agenda*. París: OECD.

OMC (2006). *World Trade Report 2006*. Ginebra: OMC.

Porter, Gareth (1998). *Fisheries subsidies, overfishing and trade*. Environment and trade series N° 16. Geneva: UNEP.

Stancanelli, N. y M. Regúnaga (1994). *América libre de subsidios*. Buenos Aires. Mimeo.