

Las inequitativas normas agrícolas de la OMC

Ranja Sengupta

La Organización Mundial del Comercio (OMC) se estableció en 1995 para crear un sistema de comercio multilateral abierto, no discriminatorio y transparente que permitiría a los países en desarrollo "ponerse al día" en los objetivos de desarrollo. La agricultura, en particular, se ofreció como un área que permitiría a los países en desarrollo y menos adelantados acceder a mercados de exportación adicionales, ya que se consideraba un área de ventaja competitiva para ellos. Se había prometido un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo incluso antes de que naciera la OMC, y la Ronda de Doha para el Desarrollo (DDR) de 2001 destacó aún más este principio.

Sin embargo, 23 años después de la formación de la OMC, las promesas permanecen incumplidas. Los tres pilares principales de las negociaciones comerciales agrícolas, incorporados en el Acuerdo sobre la Agricultura (AOA) y respaldados por otros acuerdos, son: el acceso al mercado o la reducción de las tarifas aduaneras; eliminación de subsidios a la exportación u otras formas de apoyo a la exportación; y reducción / eliminación del apoyo interno causante de distorsión del comercio.

La cuestión del subsidio sigue siendo clave para el comercio agropecuario mundial, ya que beneficia a quienes reciben tales subsidios por sobre los agricultores que no los tienen. Está claro que esto discrimina a los agricultores en los países más pobres que reciben mucho menos apoyo, sea para la exportación o la producción doméstica, por parte de sus gobiernos que son más pobres.

Las negociaciones de la OMC sobre la agricultura

En la OMC, mientras que el primer pilar de la AOA imponía a los Estados miembros que notifiquen sus aranceles máximas (obligatorias), las negociaciones para recortar en la práctica estas tasas vinculantes (máximas) no han progresado mucho, principalmente a causa del relativo estancamiento en el último y principal pilar, el de apoyo interno.

La cuestión de los subsidios sigue siendo la más controvertida en las negociaciones agrícolas en la OMC. Finalmente, se alcanzó un acuerdo para eliminar las medidas de exportación, en la Ministerial de Nairobi en 2015, aunque en términos para aplacar a EEUU. Pero, si bien los subsidios a la exportación distorsionan directamente el comercio global, y también favorecen a los agronegocios más que a los agricultores individuales, los subsidios a la exportación sí han ido disminuyendo y han dejado de ser el elemento más importante de los subsidios.

No obstante, el apoyo interno es otro asunto. El AOA había dividido la ayuda doméstica en tres compartimentos. De los dos más importantes, el *Compartimento Ámbar* incluye subvenciones que distorsionan el comercio, que debían reducirse, a excepción de una cuota *de minimis*¹ del 5% y del 10% del valor de producción (VOP) como asignación para productos específicos para países desarrollados y en desarrollo respectivamente (con otro 5 y 10% de VOP como asignación –general– de productos no

¹ NdE: *de minimis* se refiere a cosas que por su pequeño importe, quedan exentas de regulaciones.

específicos). El segundo en importancia es el *Compartimento Verde* (CV), que incluye subvenciones que no distorsionan el comercio y que podrían otorgarse sin límite.

Sin embargo, como manifestación de la inequidad subyacente en el AOA de la OMC, a los países desarrollados se les otorgó un derecho adicional por encima del 5% de VOP, lo que equivale, por ejemplo, a US\$ 19 mil millones, 37.5 mil millones y 95 mil millones para EEUU, Japón y la Unión Europea -UE-, respectivamente. Es más, los países desarrollados no cumplieron su promesa de reducir las subvenciones del Compartimento Ámbar, aparte del 5% *de minimis* y los derechos adicionales.

Por último, se han permitido el llamado "cambio de compartimento", al trasladar las subvenciones que distorsionan el comercio del Compartimento Ámbar al Compartimento Verde, con lo cual escapan de los compromisos de reducción. Pero la evidencia demuestra que subsidios tan grandes del CV han distorsionado el comercio y perjudicado a los agricultores pobres en los países en desarrollo.

Entre 1995-2013, los subsidios internos (incluido el Compartimento Verde) en EEUU aumentaron de US\$ 65 mil millones a 146.8 mil millones, y el de la UE permaneció más o menos constante en torno a \$ 130.4 mil millones. De estas cifras, los subsidios CV de la UE ascienden a 68.7 mil millones de euros, mientras que los de EEUU son de 124.500 millones de dólares en 2014. En general, los subsidios de la OCDE aumentaron de 350.000 a 400.000 millones de dólares durante este período.

La propuesta de seguridad alimentaria

Como si esto no fuera lo suficientemente injusto, los recientes debates en la OMC se han dirigido a los subsidios de los países en desarrollo, en particular a los subsidios otorgados como apoyo de precios administrados a los agricultores a través de programas públicos de alimentos.

Muchos gobiernos utilizan dichos programas para subsidiar tanto a productores como a consumidores. Sin embargo, el AOA califica la ayuda de precios a los agricultores como una distorsión del comercio y, por lo tanto, la somete al límite del 10% *de minimis*. Es más, esta subvención (calculada como la diferencia entre el precio administrado y el precio del mercado mundial) se calcula a un precio de mercado fijo, de 1986-88, cuando los precios mundiales estuvieron en uno de los niveles más bajos, debido al dumping practicado por EEUU y la UE. Naturalmente, esto sobrevalúa el subsidio que, en realidad, debería calcularse a partir del precio actual del mercado.

Curiosamente, un vistazo rápido a las subvenciones por agricultor muestra que la UE otorga US\$ 12,384, Japón \$ 14,116 y EEUU \$ 68,910. En comparación, China otorga US\$ 348, India \$ 228, Brasil \$ 468 e Indonesia \$ 73 por agricultor².

No es sorprendente que varios países, entre ellos India, Indonesia, China, Kenia, Egipto, Turquía, Marruecos, Túnez, Jordania y otros, han estado cerca de alcanzar el nivel del 10%, dado este método de cálculo artificial. Muchos de ellos han recibido reclamos de los países desarrollados, incluyendo EEUU, la UE y Canadá, por violar los límites de la OMC.

² Sengupta Ranja (2017), "The road to Buenos Aires, December 2017: Agriculture remains key", TWN Briefing Paper 95, noviembre.

Antes de la reunión Ministerial de Bali de 2013, el grupo G-33 de países en desarrollo presentó "la Propuesta de Seguridad Alimentaria sobre Almacenamiento Público de Alimentos" para argumentar que tales subsidios, diseñados para agricultores pobres en países en desarrollo y menos desarrollados, deberían ser permitidos sin límite bajo el CV.

En Bali, después de mucha lucha y de pagar un fuerte costo con el Acuerdo de Facilitación del Comercio (TFA)³, los países en desarrollo lograron obtener una Cláusula de Paz (CP), que los eximió de la litigación, incluso si violaban el límite de subsidio.

Sin embargo, las CP implicaban condicionalidades onerosas, como requisitos exigentes de transparencia y notificación (que no son necesarios para el uso del Compartimento Verde) difíciles de acatar para los países en desarrollo, así como el cumplimiento de condiciones generales como "no distorsionar el comercio" y no impactar la "seguridad alimentaria" de otros países. La CP fue diseñada para fracasar en la práctica. Además, se limitó a los programas existentes al momento de este acuerdo, en diciembre de 2013.

Negociaciones en la Ministerial de Buenos Aires 2017

Al darse cuenta de que la CP no es adecuada para cubrir las necesidades de sus agricultores, el G-33 ha presionado para obtener una *Solución Permanente* (SP) que sea menos onerosa y más efectiva. No obstante, a pesar del mandato de entregar esta Solución Permanente en la Reunión Ministerial de Buenos Aires de diciembre de 2017, no hubo progreso y al final no hubo ningún resultado al respecto. Estados Unidos se negó rotundamente a otorgar cualquier Solución Permanente en cualquier forma desde el comienzo de la reunión Ministerial.

En realidad, no había mucha esperanza para una SP eficaz y favorable a los agricultores, incluso desde antes de la Ministerial. Las propuestas alternativas que se adelantaron en Ginebra a la propuesta del G-33, por parte de países como la UE, Brasil, Argentina, Rusia y EEUU, abogaron por condiciones aún más onerosas de transparencia y salvaguardia. Además, hubo un intento de vincular la solución permanente con otros temas de la agricultura, tales como las disciplinas de subsidios nacionales sobre los subsidios de los países desarrollados, como también con nuevos asuntos como la regulación nacional en los servicios, el comercio electrónico, etc.

Quedó claro que los países en desarrollo tendrían que pagar un alto precio nuevamente por una SP que les significara algún valor.

Al mismo tiempo, una propuesta de India y China, previo a la Ministerial de Buenos Aires, que pedía a los países desarrollados que disciplinen sus derechos de subsidios adicionales, no avanzó nada. Varias propuestas de los países desarrollados sugirieron que, si se debían hacer recortes a los subsidios internos, entonces todos, incluidos los países en desarrollo, deberían hacer recortes. Incluso se planteó disciplinar el Compartimento de Desarrollo, que es un subsidio especial que se permite a los países en desarrollo como tratamiento especial y diferenciado para otorgar subsidios a los insumos.

³ El TFA es un acuerdo permanente sobre medidas fronterizas que beneficia principalmente a los países desarrollados.

Otra propuesta de los países en desarrollo que languidece desde hace mucho tiempo es el *Mecanismo de Salvaguardia Especial* que pide que, para proteger los medios de subsistencia de los agricultores en caso de un aumento abrupto de las importaciones⁴, los países en desarrollo puedan aumentar los aranceles de importación más allá de los aranceles vinculantes de la OMC. Pero esto tampoco ha visto ningún resultado hasta ahora.

No hubo ninguna propuesta para disciplinar el Compartimento Verde, a pesar de la amplia evidencia de su impacto distorsionador del comercio.

Hacia el futuro

Ahora, a principios de 2018 y viendo el fracaso de la Reunión Ministerial de Buenos Aires para ofrecer algo significativo sobre la agricultura, ¿qué implica el escenario actual para los agricultores del mundo en desarrollo?

Los agricultores continuarán enfrentando una competencia injusta de precios de productos subsidiados de países desarrollados en sus propios mercados como los de exportación, pero no podrán superar las barreras estándar. Además, sus propios subsidios, por los cuales pueden haber luchado arduamente en el ámbito nacional, también serán impugnados por las normas de la OMC y la CP actual realmente no les ofrece un respiro frente a esta eventualidad. Peor, corren el riesgo de perder incluso los escasos subsidios de desarrollo en términos de apoyo de insumos, que sus gobiernos actualmente les puedan brindar.

El estancamiento de la Ronda de Doha y la negativa de países ricos como Estados Unidos a concluir el DDR también significa que el trato especial y diferenciado en recortes de aranceles, subsidios y otras normas es incierto, lo que significa graves riesgos para los medios de subsistencia de los agricultores, y la agricultura y seguridad alimentaria en los países en desarrollo.

Además, los nuevos problemas que se están impulsando fuertemente en la OMC, como la facilitación de inversiones, las compras públicas y el comercio electrónico, plantean nuevos desafíos para el sector agrícola en términos de amenazas crecientes de acaparamiento de tierras y recursos, el ingreso de empresas multinacionales en los programas gubernamentales de alimentos, el control de la producción y el consumo agrícola por parte de las empresas electrónicas, y el creciente control de las tecnologías agrícolas por parte de las corporaciones.

Dada la historia de normas tan injustas del comercio agrícola en la OMC, no sorprende que varios grupos de agricultores de países en desarrollo hayan exigido: "la agricultura fuera de la OMC". Sin embargo, las subvenciones solo pueden discutirse y disciplinarse en la OMC, mientras que los países en desarrollo se ven obligados a renunciar a los aranceles autorizados de importación, por medio de los tratados de libre comercio.

En un giro extraño, los países desarrollados que presionaron por el acuerdo agrícola ahora no quieren hablar de reformas progresistas a las reglas agrícolas altamente

⁴ Un repentino aumento en el volumen de las importaciones o una caída en los precios provocada por el aumento de las importaciones.

injustas en la OMC. Los países en desarrollo no tienen más remedio que luchar por ellas. (*Traducción ALAI*).

Ranja Sengupta trabaja con Third World Network como investigadora Senior, desde Nueva Delhi, India. Ella investiga sobre políticas de comercio e inversión, con un enfoque específico en el desarrollo, incluyendo en la agricultura y la seguridad alimentaria.

Artículo publicado en la Revista de ALAI *América Latina en Movimiento*, No. 532, abril 2018: [Tensiones e impases en la OMC](#)