

El comercio de productos agrícolas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y su urgencia para los países en desarrollo¹

Escuela de Relaciones Internacionales

Autor: Ec. Marcelo Esteban Gerona Morales

Asesor: Ec. Rubén Flores Agreda

Lectores:

Ec. Betty Espinosa

Ec. Alison Váscones

Tesis presentada como opción al Título de
Magíster en Ciencias Sociales - Opción Relaciones Internacionales –
de la
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO – Ecuador)

Quito, febrero de 2004

¹ El presente trabajo es responsabilidad exclusiva del autor y no involucra la posición oficial de ningún Gobierno u Organismo.

Índice

I. Introducción.....	4
II. Aspectos teóricos.....	10
A. La intervención gubernamental en la Teoría del Comercio Internacional.....	10
1. Introducción.....	10
2. Subsidios a las exportaciones.....	11
3. Contingentes arancelarios y aranceles.....	14
4. Indicadores de protección y subsidios.....	20
B. El Realismo y otras consideraciones en la Teoría de las Relaciones Internacionales.....	22
C. Dominación sin Hegemonía: los niveles de las negociaciones comerciales.....	25
III. Perspectiva del comercio agrícola en el mundo.....	28
A. Los datos: el comercio agrícola y las políticas distorsionantes.....	28
B. Políticas comerciales de los mayores mercados.....	31
1. La Unión Europea.....	31
2. Estados Unidos.....	36
C. Importancia del Libre comercio de productos agrícolas para los países en desarrollo.....	38
D. La agricultura como un sector vulnerable.....	41
IV. La agricultura en el GATT y la OMC.....	45
A. Antecedentes y Principios que rigen las negociaciones.....	45
B. La agricultura en la “Ronda Uruguay”.....	47
1. El papel de la agricultura en las negociaciones.....	47
2. “Blair House”: el Acuerdo entre los dos grandes.....	50
C. Resultados generales de la Ronda Uruguay.....	53
1. Acceso a mercados.....	53
2. Medidas de apoyo doméstico.....	53
a) Los compromisos de reducción.....	54
b) Los compartimientos.....	54
(1) El compartimiento ámbar.....	54
(2) El compartimiento verde.....	55
(3) El compartimiento azul.....	56
3. Subsidios a las exportaciones.....	56
D. Las dificultades de implementación del Acuerdo sobre Agricultura.....	57
1. Implementación en Estados Unidos y la Unión Europea.....	57
2. El acceso a los mercados.....	59
a) La “arancelización sucia”.....	60

b)	Contingentes arancelarios	62
c)	Salvaguardia especial para la agricultura.....	64
3.	Relevancia real de los compartimientos.....	65
4.	Subsidios a las Exportaciones	68
5.	La cláusula de paz	71
V.	¿El fracaso de la Agenda de Doha?	74
A.	La Declaración Ministerial de Doha	74
B.	La Agenda de Trabajo	76
C.	El fracaso de Cancún - Dificultades para avanzar en las negociaciones	77
1.	Introducción	77
2.	Principales áreas de discrepancia y propuestas de negociación	78
a)	Acceso a Mercados	78
(1)	aranceles y contingentes.....	78
(2)	Los métodos propuestos para la liberalización del comercio.....	80
(3)	Salvaguardias	82
b)	Medidas de apoyo doméstico.....	83
(1)	El compartimiento ámbar	83
(2)	El compartimiento verde.....	84
(3)	El compartimiento azul	85
c)	Subsidios a las exportaciones	86
d)	Dificultades que presentan otros temas de la negociación.....	87
(1)	Preocupaciones no comerciales – multifuncionalidad	88
(2)	Los estándares internacionales	92
(3)	Las indicaciones geográficas.....	93
(4)	Los temas de Singapur	94
3.	Los Diversos Grupos enfrentados	95
a)	Países en desarrollo vs. países en desarrollo.....	95
b)	El G20 vs. países desarrollados	101
c)	Restricciones internas en los países desarrollados.....	103
4.	Comparación de los textos de negociación	104
5.	Negociaciones post Cancún	109
D.	Conexiones con otros procesos de negociación: el ALCA.....	112
1.	EE.UU.....	114
2.	Brasil	115
3.	¿ALCA ú OMC?	116
VI.	Conclusiones y recomendaciones.....	119
VII.	Bibliografía.....	131

VIII.	<i>Glosario</i>	142
IX.	<i>Anexo 1: Comparación de Textos de negociación</i>	143

IV. La agricultura en el GATT y la OMC

En el presente capítulo se analiza el desarrollo de las negociaciones comerciales, y en especial el papel de la agricultura en las mismas. En el capítulo siguiente se profundiza en el actual proceso negociador, pero es necesario conocer en detalle el ASA para entender el debate actual. Por ello, el objetivo es presentar desde lo general del régimen del comercio internacional a los temas específicos del Acuerdo y las dificultades de su implementación, así como los debates que suscita entre los diversos poderes en la OMC.

A. Antecedentes y Principios que rigen las negociaciones²⁷

Desde la creación del GATT, en 1947, se han realizado ocho rondas de negociaciones comerciales. Actualmente está en curso la novena ronda, en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo. Al principio, estas negociaciones se centraban en la reducción de los aranceles aplicables a las mercancías importadas. Como consecuencia de las negociaciones, a mediados de los años 90', los aranceles promedio aplicados por los países industrializados a los productos industriales habían bajado de forma ininterrumpida, hasta situarse en menos del 4%. Por otra parte, en la década de los 80' las negociaciones se ampliaron para incluir las medidas no arancelarias y nuevos temas como los servicios y la propiedad intelectual.

La última y más importante ronda del GATT fue la Ronda Uruguay, que se desarrolló entre 1986 y 1994 y dio lugar a la creación de la OMC el 1 de enero de 1995. En la visión de la OMC, la reducción de los obstáculos al comercio es uno de los medios más evidentes para alentar el comercio, y hacia ese objetivo tienden todos los esfuerzos

²⁷ En este capítulo y el siguiente, salvo indicación en contrario, se utilizan varios documentos de la OMC. Ver bibliografía o visitar www.wto.org.

negociadores en el sistema multilateral del comercio. Para lograr estos objetivos, las negociaciones operan en función de varios principios.

En efecto, en virtud de los Acuerdos de la OMC, los países no pueden en general establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales, en lo que se denomina el principio de la de nación más favorecida (NMF)²⁸. Si se concede a un país una ventaja especial (por ejemplo, la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacer lo mismo con todos los demás Miembros de la OMC. En general, el trato NMF significa que cada vez que un país reduce un obstáculo al comercio o abre un mercado, tiene que hacer lo mismo para los mismos productos o servicios de todos sus interlocutores comerciales. No obstante, se permiten ciertas excepciones, como por ejemplo, los acuerdos de libre comercio, o los esquemas de acceso especial que benefician a los países en desarrollo. Asimismo, un país está autorizado a establecer obstáculos a los productos que se consideran que son objeto de un comercio desleal por parte de países específicos.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la cláusula de la NMF del GATT, como las reglas del derecho comercial privado, son negativas en el sentido de que si bien determinan que los gobiernos no deben discriminar en el comercio internacional, por otro lado les da completa libertad para hacer aquello que no esté específicamente prohibido (Razeen, Sally, 2003^b: 8).

Otro principio establece que después de que las mercancías extranjeras han entrado en el mercado, deben recibir el mismo trato que las producidas en ese mercado. Este principio de "trato nacional" significa que se debe dar a los demás el mismo trato que a los nacionales. No obstante, la aplicación de derechos de aduana a las importaciones no constituye una trasgresión del trato nacional.

²⁸ El principio de la nación más favorecida es tan importante que está contemplado en el primer artículo del Acuerdo del GATT de 1947.

A pesar de los compromisos antes resumidos, existe expreso reconocimiento de que los países en desarrollo necesitan flexibilidad en cuanto al tiempo preciso para aplicar los Acuerdos del sistema. Más de las tres cuartas partes de los Miembros de la OMC son países en desarrollo y países en transición a economías de mercado. Durante los siete años y medio que duró la Ronda Uruguay, más de 60 de esos países aplicaron unilateralmente programas de liberalización del comercio. Al mismo tiempo, los países en desarrollo y las economías en transición fueron mucho más activos e influyentes en las negociaciones de la Ronda Uruguay que en ninguna ronda anterior, y aún lo son más en el actual Programa de Doha para el Desarrollo. A estos países, el sistema les otorga más tiempo para adaptarse, una mayor flexibilidad y privilegios especiales, en procedimientos que usualmente se encuentran bajo el título de "trato especial y diferenciado" ²⁹.

Finalmente, debe tenerse muy en cuenta que la OMC es una organización dirigida por los miembros, por lo que las decisiones se toman por consenso entre los gobiernos de todos los países miembros (OMC, 2003o: 121), lo cual, como es de prever, hace muy complejo el proceso de llegar a una decisión concreta aceptada por todos los miembros. Esto explica las largas décadas que lleva negociándose el sistema multilateral del comercio.

B. La agricultura en la "Ronda Uruguay"

1. El papel de la agricultura en las negociaciones

Hasta 1995, las reglas del GATT habían sido inefectivas para disciplinar los aspectos fundamentales del comercio agrícola. En particular, los subsidios domésticos a las

²⁹ Otros principios de las negociaciones es que deben propender a un comercio "más libre" en el sentido de reducir los obstáculos mediante negociaciones; "previsible" en el sentido que las empresas, los inversores y los gobiernos extranjeros deben confiar en que no se establecerán arbitrariamente obstáculos comerciales; y "más competitivo" en el sentido que se desalientan las prácticas "desleales", como las subvenciones a la exportación y el dumping de productos a precios inferiores a su costo para adquirir cuotas de mercado.

exportaciones dominaban la mayor parte de las políticas agrícolas en el mundo, mientras que las disciplinas para las restricciones a las importaciones eran pobres.

El Acuerdo del GATT de 1994, suscrito en Marrakech – Marruecos, incluyó un acuerdo sobre agricultura, con el cual la agricultura pasó a formar parte del sistema multilateral de comercio. La reforma incluyó a todos los productos agrícolas bajo un conjunto más efectivo de reglas y compromisos multilaterales. Además, se incluyeron consolidaciones arancelarias, es decir, que los miembros se limitaron a sí mismos a aranceles máximos en casi todos los productos agrícolas, mientras muchos productos industriales permanecen con aranceles y sin estar consolidados.

Por primera vez, los gobiernos miembros se comprometieron a reducir los subsidios a las exportaciones y las medidas que distorsionan el comercio agrícola. Acordaron prohibir los subsidios que exceden los límites negociados para productos específicos y a reducir las MAD. Incluso algunos autores afirman que de hecho solo resta una prohibición del uso de los subsidios a las exportaciones para elevar a la agricultura a la altura de los productos no agrícolas en el GATT (Anderson, Kym et. al., 2001: 202). Sin embargo, frente a la visión optimista de la OMC, es necesario reconocer los múltiples problemas que subsisten, que se analizan más adelante.

El ASA está compuesto resumidamente de tres partes principales. Con respecto al acceso a mercados, los miembros acordaron convertir las barreras no arancelarias en arancelarias, llevar adelante reducciones graduales de los aranceles, crear un nivel mínimo de acceso al mercado, y no reducir el acceso que existía al momento del acuerdo. En las exportaciones, los miembros acordaron reducciones graduales, tanto en el valor de los subsidios a la exportación como en las cantidades de bienes exportados. Finalmente, en apoyo doméstico, los miembros acordaron reducciones en la denominada "Medida Global de la Ayuda Total" (la MGA Total), y agregó los programas que eran considerados algo más que mínimamente distorsionantes del

comercio (políticas de la caja ámbar). Las políticas menos distorsionantes del comercio (políticas de la caja verde) fueron exceptuadas de los compromisos de reducción. Un grupo intermedio de políticas que proveían apoyo, pero que incluían algunos elementos de control de la producción no fue incluido en la MGA, pero tampoco fueron declaradas como parte del compartimiento verde (Sumner, Daniel, 2000: 458), y en cambio se las agrupó en la "caja azul".

De acuerdo al artículo 20 del ASA, los Estados miembros se comprometieron a iniciar negociaciones para una reforma continua al final del año 1999. Según ese artículo, "las nuevas negociaciones deben tener en cuenta:

- 1) La experiencia adquirida hasta esa fecha en la aplicación de los compromisos de reducción;
- 2) Los efectos de los compromisos de reducción en el comercio mundial en el sector de la agricultura;
- 3) Las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros y el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado, así como los demás objetivos y preocupaciones mencionados en el preámbulo del presente Acuerdo; y
- 4) Qué nuevos compromisos son necesarios para alcanzar los mencionados objetivos a largo plazo".

Luego, en noviembre de 2001, la Declaración Ministerial de Doha, estableció un nuevo mandato para hacer los objetivos más explícitos, a partir del trabajo ya realizado, y estableciendo nuevos plazos. Las reducciones adicionales en los aranceles, el apoyo doméstico y los subsidios a la exportaciones son los elementos dominantes de negociación. Sin embargo, los objetivos aún no están claros, ya que mientras algunos

países sostienen que las nuevas negociaciones deben equiparar al comercio agrícola bajo las mismas reglas y disciplinas que el resto de las mercancías, otros rechazan esta idea por varias razones, entre las que destaca las preocupaciones no comerciales.

Pero antes de entrar al análisis de los debates actuales dentro de la OMC, es necesario tener en cuenta que los limitados resultados obtenidos hasta el presente no son casuales. Surgen de acuerdos previos entre la U.E. y EE.UU. y otros socios mayores. Debido a su importancia como experiencia previa para concluir exitosamente la actual Ronda de Doha, a continuación se relata cómo se concretó el ASA del GATT en 1994.

2. "Blair House": el Acuerdo entre los dos grandes³⁰

Los resultados de la Ronda Uruguay en agricultura surgen de largas y difíciles negociaciones, fundamentalmente entre la U.E. y EE.UU., cuyos resultados se plasmaron en el llamado Acuerdo de "Blair House" de 1992, que fue en la práctica el origen del Acuerdo del GATT de 1994. Allí, los países en desarrollo no tuvieron un papel destacado, y más bien fueron protagonistas las políticas comerciales en vigencia en EE.UU. y la U.E., que limitaban los grados de libertad de sus negociadores en 1992, y explican en buena parte el articulado del ASA de 1994.

En la apertura de negociaciones (1987), EE.UU. propuso una reducción del 100% de los subsidios a las exportaciones en un período de cinco años. Por su parte, el Ministro sueco propuso una reducción del 30% en el volumen de exportaciones subsidiadas a lo largo de cinco años usando la base 1988-90. EE.UU. expresó interés en esta propuesta. Sin embargo, la Comunidad Europea rehusó hacer una oferta separada y directa con respecto a los subsidios a la exportación, y su última posición en 1990 fue una reducción de las MAD para los principales productos de 30% para 1995, desde la base de 1986.

³⁰ Para un relato más profundo de las negociaciones en el GATT, ver Coleman, William, (1999: 390 - 400).

El potencial para la superposición de conjuntos de ganancias³¹ era más alto en el área de las MAD. Por ello, en 1990, EE.UU. y la Comunidad Europea acordaron que una medida agregada o global de apoyo doméstico sería usada para definir los compromisos, que estos compromisos serían específicos a los productos, y que un precio externo fijo de referencia sería usado para calcular esta MGA, en lugar de los precios corrientes, altamente variables en los mercados mundiales. Finalmente, ambos jugadores hacia 1990 mostraron signos de estar preparados para considerar la propuesta del Ministro sueco de reducción del 30% en las medidas de apoyo interno desde la base de 1990.

A pesar de este avance, las negociaciones en el GATT se estancaron en diciembre de 1990. No obstante, en ese mismo mes el Comisionado de Agricultura de la Comunidad Europea, Ray MacSharry, anunció que la Comisión impulsaría revolucionarios cambios en la PAC. Asimismo, el Canciller Kohl de Alemania y el Presidente Mitterrand de Francia acordaron que una nueva propuesta en los subsidios a las exportaciones debería ser adoptada por la Comunidad Europea. Paralelamente, comenzó a crecer la presión de la industria sobre el gobierno alemán para impulsar una acción más decisiva en el GATT. Es decir, la necesidad de romper el estancamiento en las negociaciones multilaterales llevaron a alterar las percepciones de los pagos relativos de la reforma de la PAC para los Estados miembros más proteccionistas.

En este punto, el liderazgo de la Comisión Europea se plasmó en la circulación de un "non paper", que introdujo las ideas que fueron a la postre base de las reformas de 1992: reducción en los precios de intervención para los cereales, oleaginosas y cultivos proteicos; establecimiento de áreas no productivas para las granjas, y compensación por las reducciones de los precios a través de pagos directos modulados y atados a las

³¹ Se dice que hay mayor superposición de conjuntos de ganancias en aquellos acuerdos en que un jefe negociador considera pueden ser ratificados a nivel doméstico.

hectáreas de tierras cultivadas; entre otras medidas. Estas propuestas impulsaron las reformas de la PAC en 1992, y finalmente fueron aceptadas en septiembre de 1991 por EE.UU., Japón y Canadá como útiles para desbloquear las negociaciones en el GATT.

En noviembre de 1992, con el fuerte apoyo de la Presidencia de Gran Bretaña en el Consejo Agrícola, la Comisión se reunió con los negociadores estadounidenses en "Blair House", Washington, y alcanzaron los acuerdos que encaminaron las negociaciones multilaterales. El acuerdo suponía que los pagos directos de la PAC y los pagos por deficiencia estadounidenses fueran incluidos dentro de una "caja azul", no sujeta a reducciones de apoyo doméstico, a pesar de estar asociadas a la producción, a la vez que acordaron una reducción del 21% en el volumen de subsidios a las exportaciones desde la base 1986-88. La Comisión se apartó de su mandato de negociación dado por el Consejo Europeo en noviembre de 1990, ya que el mandato ni siquiera permitía la separación de los compromisos entre subsidios a las exportaciones, acceso a mercados y apoyo doméstico. Ciertamente, el acuerdo fue más allá de la posición de Francia, el Estado Miembro más opuesto.

Con estos antecedentes, puede afirmarse que la Ronda Uruguay se resume en una confrontación entre dos visiones opuestas sobre cómo regular la agricultura. Finalmente, la visión norteamericana, apoyada por el Grupo de Cairns, prevaleció mayormente, con consecuencias para la estructura de la PAC (Legros, Guy, 1993).

Cómo se desarrollará en el capítulo siguiente. más recientemente, en agosto de 2003, justo antes de la Reunión Ministerial de septiembre en Cancún, EE.UU. y U.E. negociaron un texto conjunto que pretendió acercar las posiciones de ambos poderes, y en cierta forma imponer en las negociaciones de septiembre un texto más acorde a sus intereses. Este texto intentó reeditar en cierta forma el acuerdo de "Blair House" de 1992, aunque sin el mismo éxito, dada la mayor oposición y coherencia de los países en vías de desarrollo.

C. Resultados generales de la Ronda Uruguay³²

A los efectos de nuestro estudio, el ASA fue el resultado fundamental de las negociaciones del GATT. A continuación se presentan los elementos más importantes contenidos en este Acuerdo y luego las dificultades para su implementación.

1. Acceso a mercados

Una de las decisiones más importantes de la Ronda Uruguay del GATT fue la conversión de las medidas no arancelarias, tales como las restricciones cuantitativas a las importaciones y los derechos variables, en aranceles equivalentes, que se transformaron en los máximos jurídicamente vinculantes resultantes de los compromisos contraídos en la OMC³³.

Los aranceles fuera de las cuotas fueron reducidos por un promedio simple de 36% con un mínimo de 15% por línea arancelaria para el año 2000-2001, y cuatro años más tarde para los países en desarrollo (World Bank, 2003).

Paradójicamente, no existe un acuerdo jurídicamente vinculante en el que se establezcan estos objetivos en materia de reducciones arancelarias (por ejemplo, en qué porcentaje habían de reducirse como resultado de la Ronda Uruguay). En lugar de ello, los distintos países enumeraron sus compromisos en listas anexas al Protocolo de Marrakech. Este es el acuerdo jurídicamente vinculante con respecto a la reducción de los tipos arancelarios.

2. Medidas de apoyo doméstico

En la terminología de la OMC, las subvenciones que los gobiernos otorgan a los productores domésticos se distribuyen por "compartimentos" o "cajas" a los que se

³² Salvo indicación en contrario, esta sección se basa en documentos varios de la OMC. Véase www.wto.org y bibliografía anexa.

³³ Ver Bureau, Jean - Christophe et. al, (2000:259), OMC (2003^o) y OMC (2003^m), entre otros.

han dado los colores de las luces del semáforo: verde "permitidas"; ámbar, deben reducirse; rojo, prohibidas. No obstante, el ASA no tiene compartimiento rojo, si bien aquellas ayudas internas que sobrepasan los niveles de compromiso de reducción en el compartimiento ámbar están prohibidas. Además, existe un compartimiento azul para las subvenciones que están vinculadas a programas que pretenden limitar la producción. A continuación se presentan los aspectos básicos de los compromisos sobre estos compartimientos, y más adelante se pone en contexto su relevancia real.

a) Los compromisos de reducción

Las transferencias a los productores a través de programas de apoyo doméstico fueron limitadas y debieron ser reducidas en 20%. No obstante, como fueron agregadas sobre todos los productos, la restricción sobre un producto particular fue limitada (Josling, Tim y Tangerman, Stefan, 1999: 372). Así, los subsidios que se consideran distorsionantes del comercio deben ser contados dentro de la medida global de apoyo MGA de cada país, a menos que estén exceptuados bajo las provisiones de mínimos. Estas provisiones de mínimos permiten exceptuar, tanto el apoyo para un producto en particular, si ese apoyo no es mayor que el 5% del valor de la producción de ese producto o 10% para los países en desarrollo, como el apoyo no específico al producto, si es menor al 5% del valor total de producción agrícola o 10% para los países en desarrollo (Matthews, Alan, 2001: 81-82).

b) Los compartimientos

(1) El compartimiento ámbar

Todas las medidas de ayuda interna que se considera que distorsionan la producción y el comercio (con algunas excepciones) están comprendidas en el compartimiento ámbar, previsto en el artículo 6 del ASA. Este artículo se refiere a todas las medidas de ayuda interna, e incluye entre otras medidas, las de sostenimiento de precios, y las subvenciones directamente relacionadas con el volumen de producción.

Si bien están permitidas las ayudas mínimas, "de minimis", los 30 Miembros de la OMC que luego de la Ronda Uruguay concedían subvenciones superiores a los niveles "de minimis", se han comprometido a reducir esas subvenciones.

Los compromisos de reducción se expresan en MGA Total, que incluye todas las ayudas otorgadas a productos específicos, junto con las ayudas no referidas a productos específicos, totalizadas en una sola cifra. La MGA se define en el artículo 1 y en los Anexos 3 y 4 del Acuerdo sobre la Agricultura.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la MGA es una medida más estrecha de apoyo doméstico. En contraste con el PSE calculado por la OCDE – véase pg. 20 -, la MGA sólo mide el apoyo doméstico que está sujeto a las disciplinas de la Ronda Uruguay del GATT, dentro de las políticas de la caja ámbar. En general, la MGA excluye las políticas explícitas de comercio (barreras a las importaciones y subsidios a las exportaciones) que son cubiertas por el PSE, porque estas políticas tienen condiciones separadas dentro de ASA (Young, Edwin et. Al , s/d: 4).

(2) El compartimiento verde

El compartimiento verde se define en el párrafo 1 del Anexo 2 del ASA, que establece que para poder formar parte del mismo, las subvenciones no deben distorsionar el comercio o, a lo sumo, hacerlo en grado mínimo. Esas subvenciones deben estar financiadas con fondos públicos, sin que se cobren precios más altos a los consumidores y no han de sostener los precios.

Suele tratarse de programas que no van destinados a productos concretos, e incluyen un rango de servicios gubernamentales, tales como investigación, entrenamiento, servicio de infraestructura, almacenaje por objetivos de seguridad alimentaria y ayuda doméstica alimentaria; pagos directos desconectados, tales como apoyo al ingreso desconectado, seguros sobre los ingresos, ayuda en caso de desastres y programas de

asistencia regional; apoyo a través de ayudas a las inversiones, pagos bajo programas ambientales y pagos bajo programas de asistencia regional (Freeman, Fran et. Al, 2000: 25-26). Las subvenciones del "compartimento verde" están permitidas sin límite, siempre que cumplan los criterios enunciados en el Anexo 2 del ASA.

(3) El compartimento azul

La caja azul es una excepción a la regla general de que todo subsidio relacionado con la producción debe ser reducido o mantenido dentro de niveles mínimos (de mínimos). Toda medida de ayuda que normalmente estaría en el compartimento ámbar, pasa al compartimento azul si requiere que los agricultores limiten la producción, según lo establecido en el párrafo 5 del artículo 6 del ASA.

En la actualidad, no existen límites para los gastos en subvenciones de la caja azul. Tampoco está en sí misma limitada en el tiempo, ya que más allá del año 2003, los pagos legitimados dentro de ella podrán seguir estando excluidas de la MGA y de cualquier restricción (Swinbank, Alan, 1999: 401). Sin embargo, estos pagos deben cumplir con el Art. 6(5)(a) del ASA, según el cual los pagos directos bajo programas de limitación a la producción no estarán sujetos a los compromisos de reducción del apoyo doméstico si: i) esos pagos están basados en un área o rendimiento fijos; o, ii) esos pagos son hechos sobre una base del 85% o menos del nivel de producción; o, iii) esos pagos al ganado son hechos sobre un número fijo de cabezas.

Actualmente, los únicos países que hacen uso de la caja azul son la U.E., Islandia, Noruega, Japón, República Eslovaca y Eslovenia.

3. Subsidios a las exportaciones

Según el Acuerdo, los subsidios a las exportaciones fueron reducidos tanto en términos de gasto como de volumen de las exportaciones subsidiadas: el gasto permitido fue

reducido en 36% y el volumen en 21%, a la vez que los nuevos subsidios a las exportaciones fueron prohibidos (Josling, Tim y Tangerman, Stefan, 1999: 372).

D. Las dificultades de implementación del Acuerdo sobre Agricultura

Actualmente, los asuntos clave en las negociaciones son: acceso a mercados, apoyo doméstico y subsidios a las exportaciones, comercio estatal, medioambiente, y controles sanitarios y fitosanitarios (Laird, Sam, 2002: 46). A continuación, se profundiza en las dificultades de aplicación del ASA.

1. Implementación en Estados Unidos y la Unión Europea

La reforma gradual logró que las políticas de EE.UU. y la U.E. tiendan a una mayor desconexión de las medidas de apoyo al ingreso doméstico de la producción (Anderson, Kym et al., 2001: 202). Sin embargo, los antecedentes no son alentadores, ya que existió una distribución estratégica de las reducciones arancelarias, más visible en EE.UU. que en la U.E., aunque los aranceles iniciales en aquel caso fueron en general mucho menores. Igualmente, los compromisos de apoyo doméstico no tuvieron mayores impactos en las políticas de los mayores países comercializadores.

En el caso de EE.UU., la Ronda Uruguay tuvo poco impacto en los programas de apoyo domésticos estadounidense, tales como los pagos por deficiencia para los cereales. El Acuerdo de Blair House, permitió a EE.UU. poner bajo resguardo sus pagos directos dentro de la caja azul. Incluso sin esto, era poco probable que los niveles de pago violaran los límites de la MGA, que estaban basados en el período de mayores subsidios (Josling, Tim y Tangerman, Stefan, 1999: 374).

Por su parte, la política agrícola europea sigue estando esencialmente destinada para proteger a los agricultores de las consecuencias de su declinante competitividad en la producción de alimentos (Winters, Alan, 1999, 62), y los compromisos asumidos no alteran sustancialmente esta política, más allá de las restricciones que imponen las

propias condicionantes políticas hacia el interior de la Unión y la dinámica de acceso de nuevos miembros de la Europa del Este. De hecho, en la U.E., el impacto ha sido prácticamente imperceptible. El Acuerdo de "Blair House" incluyó los pagos Mac Sharry de compensación dentro del compartimiento azul, reservado para los pagos ligados con programas de control de la oferta. Esto significó que ellos no contaban para los niveles de apoyo que debían ser reducidos, y aseguraban que la U.E. estaría bien debajo de las limitaciones de la MGA (Josling, Tim et al., 1999: 377). A pesar de los efectos positivos de la reforma de 1992, ya para el año 2000 existían razones para preocuparse sobre el cumplimiento de los compromisos. En el año de comercialización 1999-2000, el volumen de exportaciones subsidiarias para ocho productos (alcohol, granos, carne de cerdo, leche en polvo, vegetales y frutas frescos, otros productos lácteos, arroz y carne de aves de corral) estaba más allá del límite anual de volumen comprometido en la OMC, y en el caso del trigo estaba justo en el volumen límite. El límite de gastos por subsidios a las exportaciones estaba excedido para cinco productos (alcohol, productos procesados, otros productos lácteos, carne de cerdo, leche en polvo). Sin embargo, todas las exportaciones subsidiadas y los gastos en subsidios fueron reportados por debajo de los compromisos en el año de implementación, el año de comercialización 2000-2001. Esto puede ser atribuido a una combinación de factores, incluyendo precios mundiales más altos para ciertos productos clave, caída de las exportaciones para otros productos, apreciación del dólar frente al euro y la utilización de subsidios no asignados en años anteriores (Ibíd.: 447).

En otro orden, tanto la U.E. como EE.UU., en el marco de los compromisos en el GATT, redujeron los aranceles en porcentajes menores en ciertos productos específicos desde 1994 a 2000. Este es el caso del aceite de oliva, azúcar, vino, frutas selectas y vegetales en la U.E., y de azúcar y productos lácteos en EE.UU.. Las mayores reducciones parecen haber estado concentradas en productos con reducidos niveles

iniciales de arancel o en productos tropicales. Por ejemplo, el arancel sobre el cacao en la U.E. fue reducido en 100%, aunque el nivel inicial era de 3%. Una selectividad similar se puede apreciar en los EE.UU., con mayores reducciones en aranceles inicialmente pequeños (Bureau, Jean - Christophe et al., 2000: 262).

La U.E., sin embargo, no utilizó todas las posibilidades de dilución disponibles, ya que ninguna línea arancelaria fue reducida en menos del 20%. Los aranceles en productos altamente sensibles como trigo, leche en polvo y manteca fueron reducidos en 36%. En contraste, EE.UU. redujo en tan sólo 15% los aranceles en la mayor parte de los productos lácteos, así como muchos de los productos del azúcar y los tabacos.

Las disposiciones de acceso al mercado no generaron mayor apertura en el mercado de EE.UU.. Para muchos productos, las barreras comerciales ya eran bajas antes de la Ronda Uruguay, y para sectores sensibles, tales como productos lácteos y azúcar, la liberalización fue modesta. La conversión de barreras no arancelarias en aranceles ocurrió en varios sectores, notablemente en carne, donde restricciones voluntarias a la exportación eran usadas para incentivar el mercado doméstico en algunas partes del ciclo del ganado, y en la industria láctea, donde las barreras no arancelarias eran usadas ampliamente para controlar el mercado. Los respectivos contingentes no siempre fueron llenados en los primeros años de operación, aunque las importaciones de azúcar excedieron las cuotas. Los aranceles por encima de la cuota permanecen altos para un amplio número de productos sensibles (Josling, Tim et al., 1999: 374).

2. El acceso a los mercados

En la Ronda Uruguay del GATT, las barreras al acceso a mercados fueron divididas en dos partes: los aranceles y los contingentes arancelarios formales, y las barreras no arancelarias remanentes como las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF). En esta sección se analizan las dificultades que plantean el primer tipo de mecanismos,

mientras que las MSF, dados los objetivos planteados, sólo se mencionan en forma general en el siguiente capítulo.

a) La "arancelización sucia"

El método adoptado para la reducción de los aranceles ha sido ampliamente criticado por no reducir la protección sustancialmente. Esto es atribuido al método laxo utilizado para convertir las medidas no arancelarias en sus aranceles equivalentes, que se transformaron en los límites máximos permitidos en la Ronda Uruguay del GATT (Josling y Tangermann, 1994). En especial, se observa que los aranceles consolidados, o bien son en general más altos que los aranceles aplicados (tariff overhang), o existe una brecha entre el precio mundial más el arancel aplicado y el precio doméstico observado, también denominado "arancel de agua" (tariff water). "Agua" indica que la protección provista por los aranceles es redundante, y puede ocurrir cuando las cuotas de importación son limitantes, pero con aranceles equivalentes más bajos que los aranceles aplicados, o cuando el producto es exportado o no comercializado, haciendo del arancel aplicado irrelevante (World Bank, 2003).

De hecho, la efectividad de la arancelización fue aún más comprometida porque los aranceles fuera de las cuotas fueron frecuentemente establecidos inicialmente a niveles tan altos que efectivamente previnieron todas las importaciones por encima de los niveles de las cuotas, en el proceso que muchos dan en llamar "arancelización sucia". Esta denominación obedece a que la elección de series y precios específicos para la construcción de los equivalentes arancelarios reclamados en el período base 1986-1988, y en consecuencia los aranceles iniciales consolidados, resultó en que los límites máximos arancelarios fueron mayores en cuanto a la protección, que lo que se venía aplicando hasta el momento en varios países. Cuando las medidas no permitidas fueron convertidas en aranceles máximos, los países se comprometieron a sí mismos a reducir sus aranceles de acuerdo a reglas específicas. Estos compromisos y

reducciones arancelarias fueron incluidos en calendarios específicos, los cuales ganaron valor legal. De hecho, en 1986 y 1987, los aranceles fueron anormalmente altos, cuando los precios mundiales estaban anormalmente bajos (Ibíd.). La U.E., por ejemplo, estableció los aranceles equivalentes en un promedio aproximadamente 60% mayor que los aranceles verdaderos equivalentes de la política agrícola común en los años recientes. Asimismo, EE.UU. los estableció en un 45% sobre los aranceles aplicados en los años recientes (Swinbank, Alan, 1999: 396).

Un examen cuidadoso de estos calendarios muestra que las reducciones arancelarias son muy variables a través de los productos en la mayoría de los países desarrollados. Esto refleja que la distribución de las reducciones arancelarias fue al menos en parte influida por fuerzas políticas, que presionaron a los decisores a mantener niveles significativos de protección en sectores seleccionados (Bureau, Jean - Christophe et al., 2000: 261). De hecho, en algunos casos, el acceso a los mercados realmente decreció como resultado de la arancelización, especialmente en el caso de los cereales donde las imposiciones estaban atadas al precio doméstico (Tangerman, Stefan, 1999: 374).

Asimismo, se señala que el mismo método de reducción es deficiente, ya que a los países se les permitió realizar una distribución estratégica de los recortes en las tasas arancelarias. Como la fórmula de reducción arancelaria está basada en un promedio simple, los gobiernos pudieron cumplir con la reducción total del 36% en promedio con mínimos cortes en aquellas líneas arancelarias políticamente sensibles. Esto resultó en una dilución del efecto esperado de las reducciones arancelarias sobre el comercio (Josling y Tangermann, 1994). Al sólo exigirse que como mínimo las líneas arancelarias individuales fueran reducidas en 15%, los gobiernos fueron tentados a aplicar esta reducción mínima a aquellos productos que eran materia de preocupación de los grupos de presión domésticos y organizaciones de mercado difíciles de reformar por razones políticas (Bureau, Jean - Christophe et al. 2000: 262).

En definitiva, para muchos productos y países los aranceles actuales proveen una protección no inferior para principios del siglo XXI, que lo que hicieron las barreras no arancelarias al final de los años 80' (Ingco, 1996), y es por ello precisamente que uno de los temas más relevantes en la agenda de acceso a mercados es la persistencia de aranceles anormalmente altos. Mientras que las formas más frecuentes de protección en los países en desarrollo son los aranceles excesivamente altos (overhang), los países desarrollados suelen recurrir a los aranceles de "agua". La magnitud de ambas modalidades de protección determinan que sean necesarias reducciones futuras sustanciales en los aranceles para alcanzar una liberalización comercial significativa (World Bank, 2003).

b) Contingentes arancelarios

El 1995, 1.425 contingentes arancelarios cobraron vigencia como resultado de la Ronda Uruguay del GATT (World Bank, 2003). En efecto, como estaba previsto que la arancelización no sería suficiente para crear mercados adicionales en el comercio agrícola mundial, la Ronda Uruguay introdujo los contingentes arancelarios³⁴ (Tariff rate quotas - TRQ) en aquellas situaciones donde los aranceles reemplazaron las barreras no arancelarias. Los contingentes fueron establecidos equivalentes al 5% del consumo doméstico al final del período de implementación en el año 2000 (4% para los países en desarrollo), mientras que las cuotas de acceso corriente fueron consolidadas a sus niveles del período 1986-1988.

Para los 14 países desarrollados que mantienen contingentes, los aranceles de NMF son tan bajos (frecuentemente debajo de las tasas arancelarias dentro de la cuota) que el sistema de contingentes no tiene una relevancia práctica (OCDE, 2000:38). De

³⁴ El artículo XIII del GATT, "Aplicación no Discriminatoria de las Restricciones Cuantitativas", gobierna la administración de los contingentes arancelarios. Una lectura de este artículo y otros documentos lleva a concluir que el GATT aboga por dos criterios para juzgar si un contingente está siendo propiamente administrado: 1) llenado de las cuotas (ver Pg. 14); y 2) distribución del comercio.

hecho, las cifras de la OMC muestran tasas de utilización apenas por encima del 60% en el periodo 1995-1998 para todos los productos agrícolas para los cuales los TRQ fueron abiertos (Matthews, Alan, 2001:80). En todo caso, la reducción arancelaria mencionada en la sección C) 1), se refiere a las importaciones que se registran por encima de las cuotas. Es necesario también considerar las importaciones dentro de las cuotas, es decir, aquellas que cumplen con los requisitos de acceso mínimo ya mencionados.

Los TRQ existen para un número de productos, pero básicamente reflejan el acceso corriente, generado, por ejemplo, por los acuerdos bilaterales que la U.E. todavía mantiene con un gran número de países. En aquellos casos donde un nuevo acceso mínimo fue abierto mediante cuotas, éstas no han sido en general completamente llenadas. Los aranceles por encima de la cuota son frecuentemente prohibitivos, como lo fueron los precios administrados que ellas reemplazaron, y la verdadera liberalización del acceso al mercado queda a definición en la nueva ronda de negociaciones. De hecho, los contingentes creados para abrir mercados previamente cerrados, se han transformado en un gran problema para los mercados agrícolas, ya que han permitido una nueva ola de interferencia gubernamental en el comercio agrícola, a través de los procedimientos administrativos de las licencias. De hecho, estos instrumentos incentivan a los comerciantes a presionar para la continuación de los altos niveles arancelarios fuera de las cuotas, que les aseguran percibir altas rentas (Josling, Tim y Tangerman, Stefan, 1999: 374).

Si bien cerca del 50% del total de los contingentes arancelarios notificados a la OMC es administrado con aranceles aplicados, lo cual significa que las cuotas no son distribuidas y las importaciones son permitidas en cantidades ilimitadas a la tasa dentro de la cuota o incluso menor (World Bank, 2003), para el resto, la transparencia

es la clave, porque aún no existe un sistema regulatorio adecuado y transparente, que incluya la posible comercialización de las licencias y cuotas.

Además de todas estas dificultades, es necesario considerar que existen condiciones adicionales que distorsionan aún más el funcionamiento de los contingentes en cualquiera de los métodos que se elijan, como por ejemplo, los requerimientos de compra doméstica, límites en las participaciones en los contingentes, certificados de exportación y desempeño comercial pasado, entre otros (World Bank, 2003).

Como se ha establecido, la administración de los TRQ no es un tema menor, y prácticas como, por ejemplo, la distribución de los TRQ a productores domésticos del mismo producto o altamente relacionados, deberían ser prohibidas. Asimismo, autores como Anderson, Kym et al. (2001: 203) sostienen que si la eliminación de los TRQ no es aún posible debido a que, a pesar de todas las dificultades, conceden a los países en desarrollo algunas posibilidades de acceso a los mercados desarrollados, la opción es expandirlas de forma de reducir su importancia, incrementar la competencia y reducir el impacto de los aranceles establecidos por encima de la cuota.

c) Salvaguardia especial para la agricultura

Además de los mecanismos antes indicados, el artículo 5 del ASA contempla una salvaguardia especial para la agricultura, la cual pierde vigencia si no hay un acuerdo en las negociaciones para continuar el proceso de reforma. Actualmente esta salvaguardia está sólo disponible para aquellos países que arancelizaron durante la Ronda Uruguay, y les representa una vía de escape muy conveniente para limitar el cumplimiento de los compromisos en productos y circunstancias políticamente sensibles.

3. Relevancia real de los compartimientos

Los compromisos de reducción de la ayuda interna han sido mayormente irrelevantes para la mayor parte de las naciones agrícolas de Europa, América del Norte y Japón. En cuanto a los países en desarrollo, es difícil que excedan los bajos niveles de apoyo doméstico distorsionante del comercio que han aplicado en el pasado, debido a las presiones presupuestarias y a las presiones por alcanzar objetivos de eficiencia económica. Sólo veinte de los países en desarrollo reportaron una base total positiva para la MGA, y de ellos sólo doce reportaron una base total por encima del 10% de mínimos permitido. En consecuencia, para la gran mayoría de los países en desarrollo, su habilidad para proveer apoyo directo a la agricultura en el futuro, bajo la reglas actuales, dependerá de que sean exceptuados de alguna forma en las futuras negociaciones.

Una anomalía en las MAD es que las restricciones de mínimos se aplican sobre una base por producto, mientras que las restricciones de la MGA se aplican sobre una base agregada de todos los productos. Esto potencialmente permite establecer mayores niveles de apoyo a los productos sensibles en los países desarrollados que lo que los países en desarrollo podrán hacer en el futuro, siempre que permanezcan dentro de los niveles máximos establecidos para la MGA en cada caso en particular (Matthews, Alan, 2001: 82).

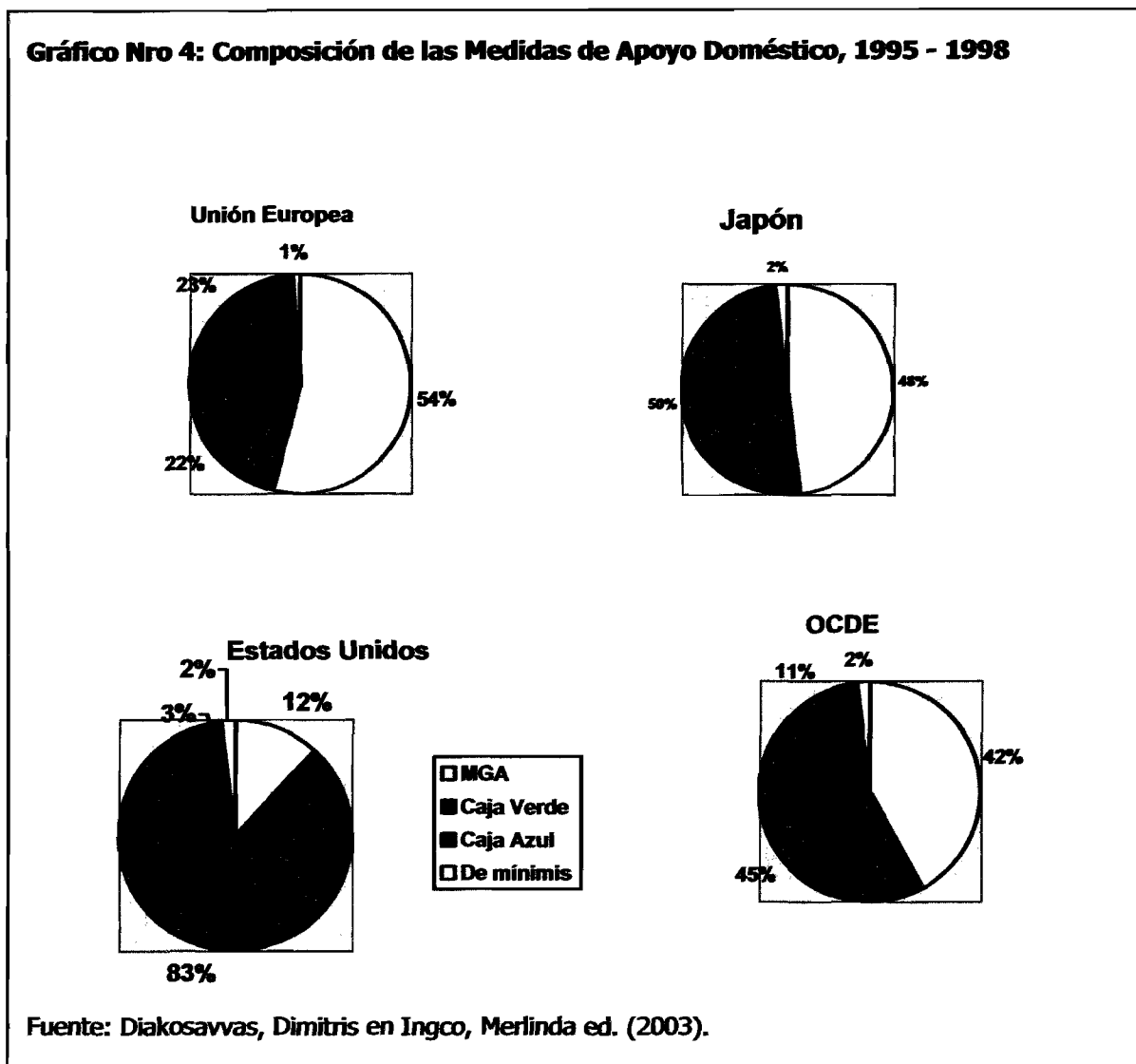
Por su parte, la agregación de los compromisos de la MGA en una simple medida que cubre todos los productos maximiza la flexibilidad, y no solo no induce a reducir el apoyo en algunos sectores, sino que incluso permite incrementarlo (De Gorter, Harry y Ingco, Merlinda, 2002: 9). Además, la provisión MGA fue pensada para enfocarse en distinguir las distorsiones de las políticas de frontera de las MAD. La MGA está designada para medir el apoyo doméstico. Sin embargo, la mayoría de las políticas incluidas en la MGA incluyen protección ya abordada por los compromisos de acceso a

mercados y de subsidios a las exportaciones. Como las reglas de la OMC están definidas en términos de los instrumentos de política y no en cuanto a los efectos sobre el comercio, los compromisos de reducción son inexactos y desbalanceados. Por ejemplo, las transferencias a los agricultores en forma de apoyos de precios crean toda una serie de problemas para la MGA, y resultan en comparaciones y conclusiones engañosas. En muchos casos, la MGA es sobrevalorada, subvalorada o insignificante, porque incurre en la doble contabilidad del apoyo, ya provisto por las barreras a la importación y los subsidios a las exportaciones (Ibíd.: 4-5).

Otro aspecto es que políticas tales como el apoyo a los precios de mercado, pagos directos basados en la producción corriente o las condiciones de mercado, y los subsidios a los insumos que están ligados a la producción, fueron combinadas dentro de la caja ámbar. Aunque ésta construcción es útil para las negociaciones, el hecho de que se trata de una amplia categoría, oscurece las diferencias entre los programas que son importantes para los análisis de política, especialmente las diferencias entre los incentivos de los programas y la fortaleza de sus conexiones con las decisiones de producción. Por ello, autores como Young, Edwin et. Al (s/d: 2) abogan por otra categorización que tome más en cuenta los efectos sobre la producción y el comercio.

En cuanto a los países desarrollados, es evidente que la categoría de la caja azul fue crucial para mantener, por ejemplo, a la U.E. - y a la OCDE en agregado - dentro de los límites de la MGA durante los años 90' y para lograr el acuerdo con EE.UU. que resultó en el GATT de 1994 (Véase Gráfico Nro. 4). La U.E no hubiera cumplido con los compromisos si no hubiera podido reclamar dentro de la caja azul los pagos para las áreas arables introducidos por las reformas de MacSharry en 1992, y los pagos corregidos a la carne por cabeza ovina, ambos considerados pagos directos bajo programas de limitación de la producción. De no ser así, el máximo de la MGA hubiese sido alcanzado con facilidad. Otro aspecto del problema es que varios de los números

con que son calculadas estas medidas de ayuda pueden ser cuestionables (Véase Swinbank, Alan, 1999: 395 - 396).



Por su parte, la idea de la desconexión de las medidas de apoyo de la producción y el comercio está claramente afianzada cuando se establece que las medidas incluidas dentro de la caja verde "satisfarán el requisito fundamental de no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo³⁵. Aquí, desde el punto de vista teórico puede definirse la desconexión completa efectiva cuando los resultados en el nivel de producción y comercio son

³⁵ Artículo 1 del Anexo 2 del ASA.

iguales a los que habrían ocurrido si la política no hubiera sido implementada (OCDE, 2000: 12). Sin embargo, del análisis del Capítulo II, resulta que los pagos basados en las granjas pueden primariamente influenciar la producción agregada a través del incremento en la riqueza y las inversiones, o mediante la alteración de las percepciones de riesgo. Todos los programas, conectados o no, incrementan el ingreso o la riqueza de los granjeros y pueden tener efectos de largo plazo sobre las inversiones y las percepciones de riesgo (Young, Edwin et. Al , s/d: 3).

A pesar de los cuestionamientos que se puedan hacer al régimen, la realidad es que el valor promedio de la MGA total para el período 1995-1998 en los países de la OCDE, alcanzó un nivel de USD 100 mil millones (Diakosavvas, Dimitris, 2003: 41).

4. Subsidios a las Exportaciones

Las principales dificultades del ASA radican en que dejó varias lagunas pasibles de ser utilizadas para eludir los compromisos de reducción de los subsidios a las exportaciones, a saber (World Bank, 2003^b: 2):

- Se les permitió a los países designar un período base distinto (1991-1992) que el período inicial promedio 1986-1990. Anticipando esta posibilidad, algunos países incrementaron los subsidios en el período 1991-1992 para asegurarse un nivel artificialmente alto sobre el cual comenzar las reducciones;
- Los compromisos sobre subsidios no eran usados y fueron así "ahorrados" a través de los años. Esto permitió a los países incrementar los subsidios cuando los precios eran demasiado bajos, haciendo deprimir aún más los precios mundiales;
- Sólo el nivel total de gastos por subsidios a las exportaciones es regulado, es decir, no se trabaja sobre una base por unidad o ad valorem. Esto implica que existe menos control sobre las distorsiones causadas al comercio, porque un

mismo valor de subsidio a la exportación asignado a un producto puede tener diferentes efectos en las cantidades exportadas, y por tanto en el precio mundial;

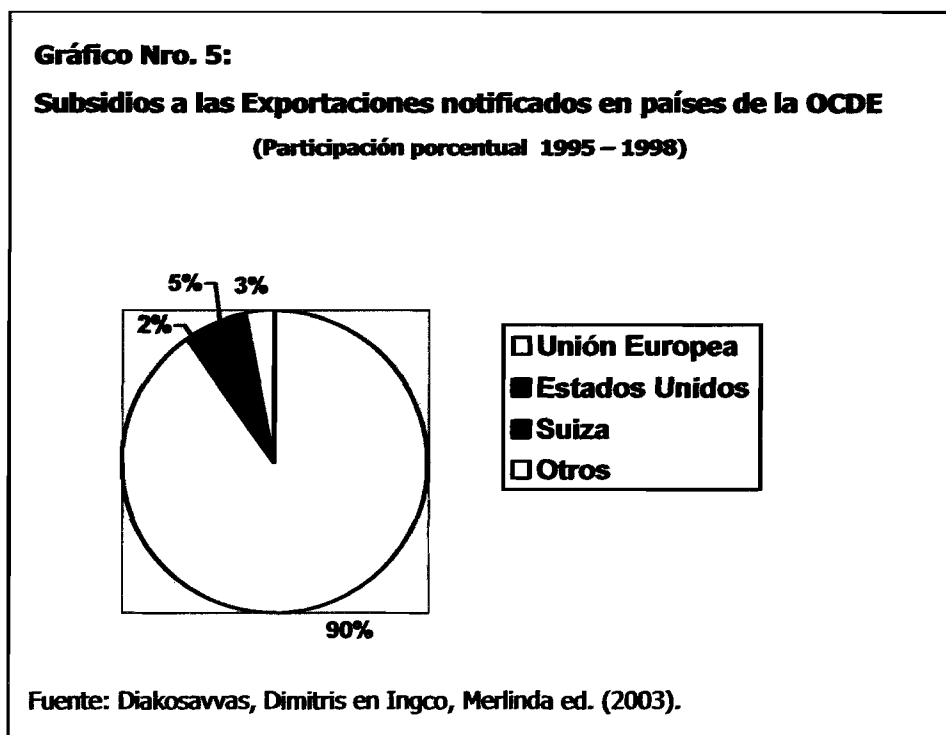
- Esto además permite la realización de subsidios estacionales, donde las exportaciones pueden recibir un alto subsidio durante una parte del año, aunque el total del período no excede las restricciones. Durante la estación donde existen altos subsidios, el impacto sobre los precios mundiales puede ser sustancial.

Además, existen inequidades que son motivo de debate. Primero, el acuerdo recompensa a los culpables. Sólo aquellos que usaron subsidios a las exportaciones en la base original 1986-1990 pueden continuar usándolos en la primera década de este siglo. Segundo, la inflación crea un impacto diferencial sobre la base de 1986-1988 de la MGA y la base 1986-1990 de los subsidios a las exportaciones, que determinaron los compromisos para el año 2000. Tanto aquellos miembros de la OMC que experimentaron baja inflación como aquellos que expresaron sus compromisos en una moneda que experimentó poca inflación, preservaron el valor real de sus compromisos mejor que aquellos que sufrieron alta inflación (Swinbank, Alan, 1999: 394).

Otro elemento clave en las negociaciones es definir con precisión los subsidios a las exportaciones. En efecto, existen casos de subsidios cruzados en las exportaciones, que no están claramente prohibidos en el ASA. Ejemplos son la venta a precios internacionales de los niveles de producción que exceden una determinada cuota de producción, y los acuerdos de concentración de precios practicada por los exportadores comerciales estatales (Josling, Tim y Tangerman, Stefan, 1999: 380).

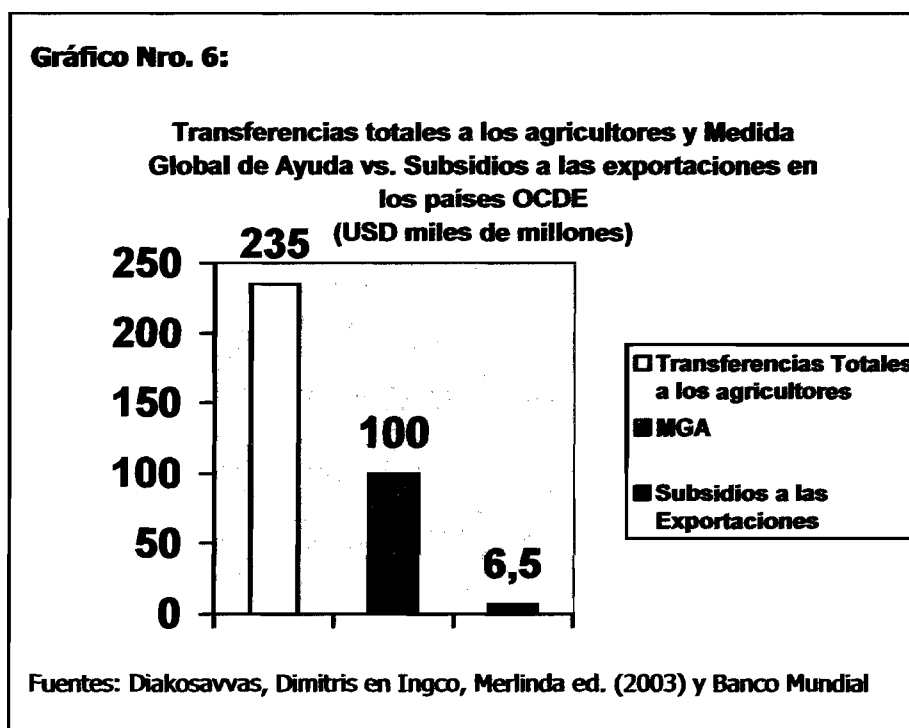
La U.E. es la mayor accionista de los derechos de subsidios a las exportaciones entre todos los Estados miembros de la OMC, y por tanto su más férrea defensora. Según el Banco Mundial (World Bank, 2003^b: 1), luego de la Ronda Uruguay, la U.E. contabiliza

alrededor del 90% del total global de subsidios a las exportaciones que promedian alrededor de USD 6,5 mil millones por año, bien debajo del nivel límite agregado de alrededor de USD 10 mil millones (Véase Gráfico Nro. 5).



Sin embargo, a pesar de que la eliminación de los subsidios a las exportaciones ha sido una de las principales banderas de quienes abogan por la liberalización del comercio agrícola, y uno de los principales escollos en las negociaciones con la U.E., no debe perderse de vista su real magnitud. Sólo para efectos ilustrativos, en el Gráfico Nro. 6, se presenta el estimado de gastos por subsidios a las exportaciones del Banco Mundial (World Bank, 2003^b: 1), frente al valor de la MGA total en los países de la OCDE publicado en Diakosavvas, Dimitris (2003: 41), y el valor más conservador ya utilizado en el capítulo III sobre las transferencias a los agricultores en los países de la OCDE (World Bank, 2003^a). La evidente desproporción en las magnitudes, permite concluir que no son los subsidios a las exportaciones los que deberían ser objeto del mayor

esfuerzo de las negociaciones, sino que precisamente son las MAD las que deberían ser reestructuradas con mayor decisión.



Por ello, quizás una de las principales debilidades del ASA, sea que les otorgó a los gobiernos demasiados grados de libertad en cuanto a las MAD, cuando éstas eran precisamente las que debían ser disciplinadas más profundamente, si lo que se buscaba era eliminar las distorsiones que más sustancialmente afectaban al comercio internacional de productos agrícolas.

5. La cláusula de paz

El artículo 13 del ASA de la Ronda Uruguay del GATT, conocido como la "Cláusula de Paz" niega cualquier acción de solución de controversias contra un país que esté cumpliendo con los compromisos sobre subsidios domésticos y a la exportación establecidos por el Acuerdo, hasta el 1 de enero del 2004, cuando la cláusula expira. Sin embargo, la U.E.³⁶, entre otros, intenta que la cláusula sea extendida. Si no es así,

³⁶ Véase, por ejemplo, EUROPEAN COMMISSION (2003^c: 5)

moderación", no son accionables para casos basados en las disciplinas sobre subsidios del GATT 94. Al contrario que las cajas ámbar y azul, no existe otro límite a esta excepción que la que obliga a que se mantenga por debajo de los niveles de apoyo de 1992 (Artículo 13(c)2 del ASA).

En resumen, una vez perimida la cláusula de paz, si no es renovada como pretende, entre otros, la U.E., los subsidios pueden ser sujetos de acción legal en la OMC, con lo cual el sistema multilateral de comercio puede ser puesto a prueba, y su misma estabilidad y vigencia dependerá del acatamiento que los grandes jugadores tengan sobre los fallos que les sean desfavorables.