

SUBSIDIOS A LA EXPORTACION AGROPECUARIA

CONSIDERACIONES PARA EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CENTROAMERICA-ESTADOS UNIDOS¹

A. Aspectos Generales

En el artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura (ASA), se enumeran 6 tipos de subvenciones que están sujetas a reducción en virtud de los compromisos adquiridos por los países miembros:

- a) el otorgamiento, por los gobiernos o por organismos públicos, a una empresa, a una rama de producción, a los productores de un producto agropecuario, a una cooperativa u otra asociación de tales productores, o a una entidad de comercialización, de subvenciones directas, con inclusión de pagos en especie, supeditadas a la actuación exportadora;
- b) la venta o colocación para la exportación por los gobiernos o por los organismos públicos de existencias no comerciales de productos agropecuarios a un precio inferior al precio comparable cobrado a los compradores en el mercado interno por el producto similar;
- c) los pagos a la exportación de productos agropecuarios financiados en virtud de medidas gubernamentales, entrañen o no un adeudo en la contabilidad pública, incluidos los pagos financiados con ingresos procedentes de un gravamen impuesto al producto agropecuario de que se trate o a un producto agropecuario del que se obtenga el producto exportado;
- d) el otorgamiento de subvenciones para reducir los costos de comercialización de las exportaciones de productos agropecuarios (excepto los servicios de asesoramiento y promoción de exportaciones de amplia disponibilidad) incluidos los costos de manipulación, perfeccionamiento y otros gastos de transformación, y los costos de los transportes y fletes internacionales;
- e) las tarifas de los transportes y fletes internos de los envíos de exportación establecidas o impuestas por los gobiernos en condiciones más favorables que para los envíos internos;
- f) las subvenciones a productos agropecuarios supeditadas a su incorporación a productos exportados.

Tanto el Acuerdo sobre Subvenciones y el Acuerdo sobre la Agricultura, han tenido como objetivo establecer mecanismos claros y transparentes que permitan a los países menos desarrollados competir en los mercados internacionales; sin embargo el economista Shishir

¹ Elaborado por Amy Ángel y Noé Hernández, miembros del equipo técnico de la Oficina de Políticas y Estrategias del Ministerio de Agricultura y Ganadería..

Informe de Coyuntura – Julio - Diciembre 2003

Priyadarshi,² en el artículo “La Reforma del comercio mundial en la agricultura: La perspectiva de un país en desarrollo” señala que “el Acuerdo sobre la Agricultura no ha tenido los resultados esperados para muchos de los miembros, en particular para los países en desarrollo, ya que éste se diseñó con la idea de la agricultura en países industrializados, institucionalizando la producción y las prácticas que distorsionaban el comercio usadas por los países más poderosos”.

Las disciplinas anteriormente mencionadas para los subsidios para la exportación no aplican a una serie de otras medidas de apoyo a la actividad exportadora. Al respecto, el numeral 2 del artículo 10 del Acuerdo sobre la Agricultura señala:

“Los Miembros se comprometen a esforzarse en elaborar disciplinas internacionalmente convenidas por las que se rija la concesión de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro y, una vez convenidas tales disciplinas, a otorgar los créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro únicamente de conformidad con las mismas.”

Esta provisión ha sido duramente criticado por cuanto no se norma de manera clara y contundente lo referente a los créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación y/o programas de seguros, que como lo señala Priyadarsh, son las subvenciones que en mayor parte aplican tanto los Estados Unidos como la Unión Europea. Hasta la fecha no ha existido ningún avance que merece mención en la elaboración de disciplinas para estas medidas, como promete el artículo.

B. Los Subsidios a la Exportación en Estados Unidos

En la Ley Agrícola de 2002, el Gobierno de los Estados Unidos oficializó la continuación de varios programas de subsidios a la exportación. El más prominente es del **Programa de Incentivos para la Exportación de Lácteos (Dairy Export Incentive Program, o DEIP)**.³ Los productos elegibles en este programa son leche en polvo, aceite de mantequilla, crema y queso cheddar, mozzarella, suizo, colby, emmentaler, gouda, feta y americano. Con el DEIP, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) paga al exportador participante un bono equivalente a la diferencia entre el precio de adquisición del producto en los EEUU, y el precio de venta en el mercado extranjero, oficializando el “dumping”. Los mercados elegibles son definidos por el USDA, con el objetivo de desarrollar mercados para productos estadounidenses.

Otro programa considerado un subsidio para la exportación bajo la definición de OMC es el **Programa de Fomento para las Exportaciones (Export Enhancement Program, o EEP)**.⁴ Bajo ciertas condiciones de activación del programa, el EEP puede ayudar a exportadores

² El autor fue responsable del trabajo resultante de la Agenda de Desarrollo de Doha sobre la transferencia de tecnología y el tratamiento especial y diferenciado. Ha formado parte del South Centre, organización intergubernamental de países en desarrollo con base en Ginebra. Puede obtenerse el documento completo en www.ceip.org

³ “Fact Sheet: Dairy Export Incentive Program”, U.S. Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service, www.fas.usda.gov, enero 2001.

⁴ “Farm Policy, Title III – Trade,” U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, www.ers.usda.gov

Informe de Coyuntura – Julio - Diciembre 2003

estadounidenses a competir contra prácticas desleales de comercio en mercados de exportación específicos. El gobierno permite a exportadores vender productos almacenados por la corporación estatal de productos básicos (Commodity Credit Corporation, o CCC), en ciertos mercados de exportación a precios inferiores a los precios domésticos en los EEUU, fomentando el “dumping”. El párrafo 105 del último examen de Políticas Comerciales de los Estados Unidos refiere a este programa⁵:

“Con arreglo al Programa de Fomento de las Exportaciones (EEP), el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) *paga primas en efectivo a los exportadores para que éstos puedan vender productos agrícolas en países seleccionados a precios inferiores a lo que le cuesta al exportador adquirir esos productos...*La finalidad declarada del programa es permitir que los exportadores de los Estados Unidos puedan competir con los precios subvencionados de otros gobiernos en el mercado mundial...Los productos comprendidos en el EEP son el trigo, la harina de trigo, el arroz, las aves de corral congeladas, la cebada, la malta de cebada, los huevos comestibles y el aceite vegetal.”

La Ley Agrícola de 2002 extiende el nivel actual recursos disponibles para el programa hasta el 2007, \$478 millones anuales. También expande la definición de prácticas desleales de comercio para incluir subsidios que reducen las oportunidades de mercado para exportaciones estadounidenses; restricciones comerciales injustificadas que afectan nuevas tecnologías, como por ejemplo la biotecnología; medidas sanitarias o fitosanitarias no justificadas; regímenes de cuotas que restringen importaciones en forma desleal, entre otros.

Otros programas de apoyo a la exportación, pero no considerados subsidios bajo la definición de la OMC, incluyen los siguientes:⁶

El **Programa de Garantía de Crédito de Exportación (GSM-102 y GSM-103)**, cubre crédito privado extendido por hasta 3 años en el caso de GSM-102 y 7 años para GSM-103. Los niveles autorizados para los programas son hasta \$5.5 billones anuales. El listado de productos elegibles es amplio, incluyendo lácteos, huevos, pescado, miel, derivados de maíz, carne de res, pollo y cerdo, oleaginosas, aceites vegetales, frutas y verduras frescas, trigo y sus derivados, vino, grasas animales y madera.

El **Programa de Acceso a Mercados** autoriza fondos para organizaciones de productores y exportadores agropecuarios, así como empresas privadas, para financiar actividades para la promoción de exportaciones. Proporciona más de \$100 millones anuales. Otro programa semejante es el **Programa para el Desarrollo de Mercados Extranjeros** (\$34.5 millones anuales).

El **Programa para Mercados Emergentes** proporciona hasta \$1 mil millones en crédito y garantías de crédito a empresas privadas para establecer infraestructura para distribución de exportaciones estadounidenses en ciertos países importadores.

⁵ WT/TPR/S/88

⁶ Ibid.

Informe de Coyuntura – Julio - Diciembre 2003

La utilización de los programas como GSM-102 y GSM-103 ha sido fuertemente cuestionada. En el párrafo 110 del último examen de política comercial de los EEUU en la OMC, el comentario de la Secretaría de la OMC señala que:

“Algunos Miembros de la OMC consideran que los créditos a la exportación a largo plazo garantizados por el Estado que exceden sustancialmente la vida útil de las mercancías, a una tasa de interés inferior a la que normalmente aplicaría un banco, constituyen una subvención.⁷ Si bien los Estados Unidos reconocen que los programas de garantía para créditos a la exportación "pueden guardar relación con una distorsión del comercio en mercados de terceros países", los Estados Unidos también consideran que esos programas crean capacidad de compra adicional para los países importadores que de otra forma no existiría en razón de la falta de liquidez del mercado financiero del país importador”.⁸

Este reconocimiento por parte de EEUU del carácter distorsionante de las garantías de crédito, es de suma importancia.

C. Los Subsidios a la Exportación en el ALCA

El segundo borrador del Acuerdo sobre la Agricultura en el marco del ALCA, define subsidio a la exportación como:

“...cualquier subsidio supeditado, de jure o de facto, a la actuación exportadora de un producto agropecuario, incluyendo aquellas medidas citadas a manera de ejemplo en el Artículo 9.1 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC y en el Anexo 1 del Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias. A efectos de esta definición, los programas de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación, y seguros de exportación y programas de ayuda alimentaria internacional, que no se otorguen de conformidad con las disposiciones de los Anexos 12.2.1, 12.2.2, 12.2.2.1 y 12.2.2.2. de la Sección Cuatro de este Capítulo, serán considerados subsidios a la exportación”.

El Anexo 12.2.1, define los créditos a la exportación de la siguiente manera:

“Son considerados créditos a la exportación de productos agropecuarios todo tipo de actividad financiera que tenga como fuente recursos oficiales, con el objetivo de facilitar el mejoramiento y la comercialización, para fines de exportación, de productos agropecuarios cubiertos por el Acuerdo sobre Agricultura del ALCA. Para los fines de este Anexo, los recursos oficiales pueden adquirir la forma, inter alia, de

⁷ Documento G/AG/6, de 28 de noviembre de 2000, de la OMC.

⁸ Documento WT/TPR/M/56/Add.1, de 9 de marzo de 2000, de la OMC "Respuestas a las preguntas planteadas".

Informe de Coyuntura – Julio - Diciembre 2003

créditos, financiamientos, tasas de interés, seguros y garantías de créditos a la exportación.”

El mismo anexo también señala que:

“Todas las operaciones crediticias sobre la exportación realizadas por instituciones y programas solventados con recursos oficiales para productos agropecuarios deberán respetar los términos del presente Anexo.”

No obstante, los créditos a la exportación, garantías de crédito a la exportación o los programas de seguros de crédito, que sean suministrados en términos que sean compatibles con los derechos y obligaciones de cada país miembro ante la OMC, no serán considerados como subsidios a las exportaciones en el marco del ALCA.

D. Los Subsidios a la Exportación en el Marco de CAFTA

Entre 1999 y 2001 los países desarrollados apoyaron a sus agricultores en un promedio de \$330 billones anuales. Nuestros países centroamericanos son incapaces de afrontar económicamente subsidios de semejantes magnitudes; por lo tanto los compromisos por parte de Estados Unidos en CAFTA, deben ir más allá de una simple declaración de tratar de disminuir los subsidios en la esfera multilateral⁹.

Lo anterior, reviste mucha más importancia para Centroamérica si consideramos que en la actual ronda de negociaciones sobre la agricultura de Doha lo que se discute no son reformas radicales en el sistema de subsidios, sino las formas o porcentajes de reducción de los montos otorgados anualmente¹⁰; en el marco de CAFTA los países Centroamericanos deben ir más allá de lo establecido en el acuerdo sobre la Agricultura, que como ya se ha evidenciado, ha resultado poco efectivo para los países subdesarrollados según la opinión de expertos y académicos en el tema.

1. Provisiones sobre Subsidios para la Exportación

Dada la existencia del DEIP en los Estados Unidos, y la posibilidad de la activación del EEP, una eliminación de los subsidios para la exportación en el comercio proveniente de dicho país es una medida positiva para los productores regionales.

⁹ El artículo 3.16 del TLC entre Chile y Estados Unidos, se limita a declarar que las Partes comparten el objetivo de alcanzar la eliminación multilateral de los subsidios a las exportaciones de mercancías agropecuarias y trabajarán en conjunto en función de lograr un acuerdo en la Organización Mundial del Comercio para eliminar los subsidios a la exportación, así como la reintroducción de éstos bajo cualquier forma.

¹⁰ Estados Unidos ha propuesto reducir a cero el nivel de los compromisos consignados en materia de desembolsos presupuestarios y de cantidades, mediante la aplicación progresiva de compromisos de reducción anual a lo largo de un período establecido; el Grupo Cairns propone que los Miembros de la OMC acuerden la eliminación y prohibición de las subvenciones a la exportación en todas sus formas respecto de todos los productos agropecuarios; la fecha de eliminación de las restantes subvenciones a la exportación se acordará en las negociaciones.

Informe de Coyuntura – Julio - Diciembre 2003

Adicionalmente, los EEUU han propuesto una provisión para poder reinstalar un subsidio si una tercera parte aplica subsidios a la exportación para el producto al país destino. En este caso, es importante señalar que la Unión Europea, competencia eterna de los EEUU, aplica subsidios para la exportación para trigo, maíz, arroz, azúcar, mantequilla, leche en polvo descremada, carne de res, carne de cerdo, carne de pollo, huevos, vino, frutas y verduras frescas y procesadas, y alcohol.¹¹ Entonces, es posible que EEUU reinstale los subsidios a los productos lácteos y los granos si esta provisión es aceptada.

Otra consideración importante es el efecto de una reinstalación de subsidios a las exportaciones de EEUU a algunos países de la región, mientras no se reinstale en otros. Por ejemplo, para los países A y B, los EEUU reinstale su subsidio para la leche en polvo, pero no para los países C, D y E. Bajo la Unión Aduanera, dicha acción puede causar distorsiones en el resto de los mercados de la región.

Hay un limitado número de programas en Centroamérica que pueden clasificarse como subsidios para la exportación. Entonces, si no hay un anexo que otorga una exención a estas medidas, y además es permitida la reinstalación de medidas que enfrentan competencia por terceros países, Centroamérica podría salir con un saldo negativo en el tema al tener que eliminar sus medidas mientras que EEUU puede reinstalar las suyas.

2. Definición de Subsidios a la Exportación

Lo que Centroamérica debe buscar en el marco de CAFTA es la eliminación de las subvenciones a la exportación en el comercio recíproco; pero la posición de Centroamérica no debe limitarse a esta declaración de buenas intenciones, debe ir un paso adelante en cuanto a la definición en el Tratado de lo que ambas Partes van a entender como “subsidio a la exportación de bienes agropecuarios”; en otras palabras, para los sectores agrícolas de CA no implica ningún valor agregado la sola mención que los subsidios agrícolas serán eliminados una vez que el Tratado entre en vigencia. La diferencia y protección para el sector agrícola la marcará el hecho de buscar una redefinición del concepto de subsidios a la exportación, por uno que tome en cuenta las particularidades de los países centroamericanos y evidencie el trato especial y diferenciado por parte de Estados Unidos a los países del istmo.

Para los fines que se persiguen, la propuesta sobre subsidios a la exportación presentada en el seno del ALCA contiene elementos muy importantes que pueden tomarse en cuenta en la negociación de CAFTA; con base en esta propuesta se puede considerar una posición regional para la definición de subsidios a la exportación a fin de ser presentada a los Estados Unidos en este tema.

¹¹ “Briefing Room: European Union: Issues and Analysis”, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, www.ers.usda.gov