

EL GATT/OMC Y LAS SUBVENCIONES AGRÍCOLAS: BRASIL Y EL CASO DEL
ALGODÓN AMERICANO (*UPLAND*)

NELSON ÁLVAREZ MARÍN

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.
2009

EL GATT/OMC Y LAS SUBVENCIONES AGRÍCOLAS: BRASIL Y EL CASO DEL
ALGODÓN AMERICANO (*UPLAND*)

NELSON ÁLVAREZ MARÍN

Trabajo de grado

Para optar al título de Magíster en Relaciones Internacionales

Director Carlos Hugo Angarita Calle Economista

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.
2009

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	14
1. MARCO CONCEPTUAL: MULTILATERALISMO EN EL GATT/OMC Y LAS SUBVENCIONES	22
1.1 EL MULTILATERALISMO	22
1.1.1 Multilateralismo representado en el GATT/OMC	27
1.2 LAS SUBVENCIONES	30
1.2.1 Aspectos conceptuales acerca de las subvenciones	31
1.2.2 La interpretación económica de las subvenciones	36
1.2.3 Por qué los gobiernos se interesan en otorgar subvenciones	41
1.2.4 Las subvenciones agrícolas y las regulaciones	42
2. POLÍTICAS EN EL GATT/OMC SOBRE LAS SUBVENCIONES AGRÍCOLAS QUE DISTORCIONAN EL COMERCIO MUNDIAL	47
2.1 ESTADOS UNIDOS Y LAS SUBVENCIONES A LA AGRICULTURA	50
2.2 LA PAC DENTRO DE LA UE	54
2.3 EL GATT SUS INICIOS Y LAS SUBVENCIONES AGRÍCOLAS	60
2.4 LA RONDA DE TOKIO	67
2.5 LA RONDA DE URUGUAY LOS ACUERDOS SOBRE LAS SUBVENCIONES	70
2.5.1 El Acuerdo sobre la Agricultura	72
2.5.2 El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias	77
2.6 LA CUARTA CONFERENCIA MINISTERIAL DE LA OMC Y SUS EFECTOS POSTERIORES	87

3. CASO: SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS ENTRE BRASIL Y ESTADOS UNIDOS - SUBVENCIONES AL ALGODÓN AMERICANO (<i>UP LAND</i>)	98
3.1 ETAPAS PARA LA SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS	98
3.2 ESTADOS UNIDOS Y LAS SUBVENCIONES AL ALGODÓN AMERICANO (<i>UPLAND</i>)	102
3.2.1 Solicitud de asociación a las consultas presentada por el Brasil	102
3.2.2 Informes de Grupos Especiales y adopciones del Órgano de Apelación	104
3.2.3 Informes de Grupos Especiales sobre el cumplimiento del párrafo 5 del artículo 21 objeto de apelación.	110
4. CONCLUSIONES	115
BIBLIOGRAFÍA	121

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Subvenciones de los Estados Unidos a la agricultura, por fuentes de datos, 1995-2001	51
Tabla 2. Subvenciones de la Unión Europea (15) a la agricultura, por fuentes de datos, 1995-2001	58

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Las subvenciones a la exportación en el caso de un país grande	39
Figura 2. Procedimiento para la solución de diferencias	100

RESUMEN

La cooperación y la integración son conceptos que comprenden el “multilateralismo”, categorías que a su vez son el fundamento del GATT/OMC, quien como un organismo “multilateral” tiene un objetivo claro y preciso para con los Miembros que lo integran, y es la liberalización del comercio mundial. Las subvenciones entendidas como transferencias financieras que realizan los gobiernos a empresas o ramas de la producción, permiten que los receptores obtengan un “beneficio”; no obstante, en detrimento de los intereses de otras naciones en cuanto que se produce una distorsión del comercio. Los países desarrollados por diferentes aspectos han protegido sus sectores agrícolas, utilizando para ello la ayuda interna y las subvenciones a la exportación. Para poder estimar el monto de esos subsidios se acude a mediciones tanto de índole nacional como supranacional. Los Estados Unidos y la Unión Europea han sido por antonomasia proteccionista del sector agrícola, proporcionándole grandes ayudas a través de las subvenciones. Para reglamentar y disciplinar el sector agrícola en lo relativo a las subvenciones, el GATT ha recorrido un camino largo y difícil, en principio estableciendo las primeras normas para los productos no agrícolas y posteriormente durante la Ronda de Uruguay, es donde comienzan a tomar importancia los asuntos sobre las subvenciones agrícolas al crearse el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre SMC. Las Ronda de Doha y la Conferencia Ministerial de Hong Kong van a ser determinantes en los avances hacia los desmontes de los subsidios agrícolas, que permitirán ser más competitivos a los países en desarrollo en el mercado agrícola mundial. La búsqueda de esa claridad y equidad en el comercio agrícola se ilustra finalmente con la diferencia interpuesta por el Brasil ante la OMC, en el caso de los Estados Unidos y las subvenciones al algodón americano (*upland*).

Palabras clave: multilateralismo, multilateral, GATT/OMC, subvenciones, ayuda interna, distorsión, Ronda de Uruguay, Acuerdo sobre la Agricultura, Acuerdo sobre SMC, Ronda de Doha, Ronda de Hong Kong y diferencia.

INTRODUCCIÓN

La Organización Mundial del Comercio (OMC) tiene sus orígenes en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT según sus siglas en inglés) que entró en vigor el 1° de enero de 1948; fue creado después de la Segunda Guerra Mundial como un organismo multilateral regulador del comercio internacional. Desde su comienzo, este organismo tuvo como objetivo primordial propender por un comercio justo, libre (reduciendo al máximo las barreras comerciales) y equitativo para cada uno de los Miembros sin distinción alguna.

Las condiciones política, económica, social, tecnológica y ambiental internacionales se encontraban en continuo cambio a medida que el tiempo transcurría y el organismo multilateral de comercio GATT, no daba respuesta a las novedosas condiciones que afectaban el comportamiento del mercado mundial; ya que el GATT solo contemplaba el comercio de mercancías, sin examinar aspectos coyunturales y que habían adquirido relevancia en las relaciones comerciales de los países como eran la “propiedad intelectual” y el “comercio de servicios”. No es sino hasta que se establece la Ronda de Negociaciones de Uruguay, celebrada entre 1986 y 1994, cuando esos asuntos toman importancia; y además, se enfatiza en el marco del organismo multilateral lo concerniente a las negociaciones sobre la agricultura que serán el eje alrededor del cual girará la Ronda de Uruguay.

Es así como se buscó en primera instancia constituir una competencia más transparente para disminuir las distorsiones en el comercio agrícola mundial, dando curso al establecimiento del “Acuerdo sobre la Agricultura” y el “Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias”. Es mediante el Acuerdo de Marrakech que se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC), que contempla dos acuerdos adicionales dentro de su estructura: el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) y el

Acuerdo de Comercio de Propiedad Intelectual (ADPIC). Así mismo, el GATT/ OMC contempla unos principios de no discriminación comercial entre países; las naciones partes acordaron tratar a todos los demás Miembros de la misma manera (Trato de Nación Más Favorecida), trato nacional para los inversionistas extranjeros, prohibición de la competencia desleal, entre otros aspectos que promueven el comercio entre los Miembros.

En la Ronda de Uruguay se estructuró el acuerdo más completo y claro hasta ese momento, en lo correspondiente a los asuntos agrícolas, quedando las disciplinas contenidas en el Acuerdo sobre la Agricultura. El Acuerdo estaba constituido por cuatro partes básicas: la primera, el Acuerdo sobre la Agricultura en sí; la segunda, las concesiones y compromisos que los Miembros tienen que asumir respecto del acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación; la tercera, el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; y la última, la Decisión Ministerial relativa a los países menos adelantados (PMA) y a los países importadores netos de alimentos.

Dentro de la estructura del GATT/OMC, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias contiene todo lo relativo a la utilización de subvenciones, y reglamenta las medidas que los países pueden adoptar para contrarrestar los efectos de las subvenciones. El Acuerdo prevé que un país pueda acudir al Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) de la OMC para tratar de lograr la supresión de la(s) subvención(es), la reducción o la eliminación de sus efectos negativos, y aplicar finalmente derechos especiales (“derechos compensatorios”) a las importaciones subvencionadas que causen un perjuicio a los productores nacionales.

Sin embargo, a pesar de los principios y los acuerdos firmados dentro de la GATT/OMC, ha sido difícil limitar el ejercicio de los países que otorgan subvenciones a la producción y exportación, ya que este grupo de naciones está constituido por las potencias político-económicas a nivel mundial, como los Estados Unidos, la Unión Europea y el Canadá entre otros, quienes subsidian sus sectores agrícolas con ayudas y grandes transferencias

financieras, lo que produce inmensas pérdidas económicas para los países en desarrollo que son productores potenciales de estos productos y no se encuentran en la capacidad de subvencionarlos.

La problemática de las subvenciones a la agricultura fue la base de las tensiones que se vivieron en la Ronda de Doha (La Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC se celebró en Doha, Qatar, del 9 al 13 de noviembre de 2001), que involucra a los 149 estados miembros de la OMC, en un debate que conlleva ya varios años en procura de acuerdos sobre la liberalización del comercio agrícola. En esta Conferencia Ministerial se estableció el Programa para el Desarrollo de Doha. Se recordó aquí que el objetivo principal es organizar un sistema de comercio equitativo y conducente al mercado mediante un programa específico con normas para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales. Se comprometieron con base en los adelantos realizados en las negociaciones hasta esa fecha, a celebrar negociaciones internacionales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales con relación al acceso a los mercados; reducción de todas las formas relacionadas con las subvenciones a la exportación y su eliminación progresiva; y reducción sustancial de la ayuda interna promotora de las distorsiones del comercio; comprometiéndose en la Declaración a que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo debe ser parte integral de todos los componentes de las negociaciones.

A esta Ronda se le estableció como fecha de culminación de negociaciones el año de 2005. Infortunadamente, en la Conferencia Ministerial de Cancún de 2003 los desacuerdos en las negociaciones entre los países desarrollados y en desarrollo condujeron la reunión a un fracaso; producto de un número de factores críticos en el ámbito mundial y tanto de la UE como de los Estados Unidos, quienes fallaron en la construcción estructural de elementos domésticos para sobrellevar la profunda reforma agrícola que constituía la piedra angular de la Ronda de Doha. Esta circunstancia de repercusiones internacionales puso en tela de juicio la legitimidad de la OMC y, lo más preocupante de todo, con ello la cooperación y la integración, principios fundamentales del multilateralismo.

El asunto del algodón fue una prueba de evolución durante la Conferencia Ministerial de Cancún, debido a que proporcionaba una crítica ilustración de los flujos de las corrientes de transformación en materia de normas agrícolas en la OMC. Sin embargo, a pesar de los acuerdos en torno a las disciplinas y regulaciones de los subsidios durante la Ronda de Uruguay, las subvenciones al algodón seguían siendo una amenaza continua para la supervivencia de millones de productores y de personas que derivan su sustento del cultivo de este producto.

Para darle una solución pronta al problema del algodón, el grupo negociador de los asuntos sobre el algodón, creado en Cancún, debía estudiar los requerimientos en este sentido y plantear alternativas de solución lo más pronto posible. Pero se hacía evidente que quién debía realizar el mayor esfuerzo de su parte con relación a las subvenciones que distorsionan el comercio del algodón, era los Estados Unidos de América, quien concede los mayores subsidios para ese producto y evidentemente la UE.

En el año 2002, el Brasil había instaurado una solicitud de consulta ante la OMC, con respecto a las subvenciones concedidas por Estados Unidos al algodón americano (*upland*) y que distorsionaban los precios del mercado mundial de ese producto, evitando la subida de los mismos, afectando los intereses de Brasil. El caso, presentado por Brasil y apoyado por varios países productores de algodón de África occidental (Benín y El Chad), fue apelado por Estados Unidos en octubre de 2004.

Nuevamente se iluminaría el panorama para la OMC, con el programa de trabajo consensuado por el Consejo General de la OMC, en julio de 2004 y conocido como “Marco de Julio”, en el que se excluyen de las negociaciones los asuntos de Singapur, que fue uno de los problemas críticos que provocaran el fracaso de la Cumbre de Cancún. La Conferencia Ministerial de Hong Kong complementó el llamado “Marco de Julio de 2004” a través de una proposición de darle continuación a las negociaciones sumando algunas precisiones, que no fueron suficientes para reducir el resquicio de diferencias existentes entre la Agricultura y el Acceso a Mercados para Productos no Agrícolas. Se propuso

terminar el programa de trabajado de Doha y concluir la Ronda comenzando el 2007, es decir con dos años de retraso respecto del calendario inicial que fuera programado para el 2005.

En el transcurso del proceso de desarrollo del GATT, cuya preocupación era la liberalización del comercio, procurando reducir al máximo las barreras comerciales buscando hacerlo más justo y equitativo, este organismo multilateral se focalizó con mayor énfasis en las manufacturas y no tanto en la agricultura; sector protegido por países desarrollados como los Estados Unidos y los países miembros de las comunidades europeas, quienes a través de sus políticas y programas concedían grandes soportes financieros a productores y ramas de la producción agrícola, configurándose esta ayuda interna y de la competencia a las exportaciones en distorsiones para el mercado agrícola mundial.

Esas distorsiones en el sector agrícola internacional, consecuencia de las subvenciones antes mencionadas, comprometían seriamente los intereses de los países en desarrollo que se constituían como productores potenciales de estos productos, y dadas sus condiciones de desarrollo les era difícil poder entrar a subvencionar la producción agrícola, trayéndoles pérdidas importantes al no tener suficientes oportunidades para participar de una competencia transparente en los mercados agrícolas internacionales; además, de las graves repercusiones sociales derivadas de este problema.

El problema precedente, planteado con relación al contexto descrito inicialmente en este aparte introductorio, nos conduce a formular el siguiente interrogante: ¿Cómo y de qué manera y mediante la aplicación de cuáles mecanismos, garantizan las normas del GATT/OMC en materia de subvenciones a la agricultura, el acatamiento y cumplimiento de esas regulaciones y disciplinas por parte de países desarrollados como los Estados Unidos y la Unión Europea, cuando los países en desarrollo o emergentes como el Brasil, en el caso de la diferencia con los Estados Unidos por las subvenciones al algodón (*upland*), apelan

ante ese Organismo multilateral para impugnar el daño que les han causado esas medidas nocivas y distorsivas en el mercado agrícola internacional?

El problema antes formulado, no obstante, se acompaña de otros cuestionamientos que son coadyuvantes para el entendimiento integral de la situación, tales como: ¿Cuál y cómo es la manera en que se otorgan y miden las subvenciones al sector agrícola en los Estados Unidos y la Unión Europea en concordancia con los Acuerdos establecidos por la OMC? ¿Cómo y cuáles Acuerdos han venido decantando el tema de las subvenciones agrícolas en el marco del GATT/OMC? ¿Cómo se adelantó el proceso de la diferencia entre el Brasil y los Estados Unidos en el caso de las subvenciones al algodón americano (*upland*)?

El propósito principal que se busca con el desarrollo de esta investigación consiste en describir y en algunas situaciones explicar cómo el GATT/OMC ha creado unos mecanismos para disciplinar y regular en el ámbito del comercio agrícola internacional, en materia de subvenciones, lo relativo a la ayuda interna y la competencia a las exportaciones; tendientes esas normas contenidas en el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias a disminuir o eliminar las distorsiones en el mercado agrícola mundial.

Así mismo, otros propósitos particulares de este estudio consisten en describir los mecanismos que precisan la medición de las subvenciones agrícolas concedidas por los Estados Unidos y la UE; además, de describir el valor que adquiere en la Conferencia Ministerial de Doha en el asunto relativo a las subvenciones agrícolas y en especial lo que atañe al tema del algodón; y describir el procedimiento llevado a cabo en la OMC por el Órgano de Solución de Diferencias mediante el Entendimiento sobre solución de diferencias (ESD) en el caso de la diferencia entre el Brasil y los Estados Unidos por las subvenciones al algodón americano (*upland*).

En el desarrollo de este trabajo la pretensión es que el lector interesado en averiguar acerca de las reglamentaciones y normalizaciones en el tema de los subsidios y específicamente

los agrícolas, logre que este estudio le permita tener una idea general de cómo opera la OMC con relación a estas contribuciones otorgadas por los gobiernos para beneficiar a sus receptores, pero en detrimento de otros productores externos y de las distorsiones en el mercado agrícola que las subvenciones acarrearán.

No obstante, a pesar de la voluntad incorporada en la elaboración de este documento, se es consciente de la existencia de limitaciones que el mismo pueda tener, en tanto que abarcar todas las publicaciones realizadas en relación con el tema sería tarea de nunca acabar. Mas sin embargo, también se es consciente de que el objeto estudio del presente trabajo puede dar pie para iniciar o complementar mucho más lo aquí alcanzado.

En lo que corresponde a los aspectos metodológicos, ésta es una investigación de estudio de caso simple, apropiada para el tipo de trabajo adelantado, en tanto se pretende estudiar las características básicas de lo que corresponde a unas categorías de análisis descriptivas y en algunos casos explicativas en torno al multilateralismo como cimiento de una organización como la OMC; las subvenciones agrícolas en lo relativo a la ayuda interna y de competencia a las exportaciones; las políticas y mediciones a las ayudas concedidas por los Estados Unidos y la Unión Europea a productores y ramas de la producción agrícolas; los acuerdos y programas de desarrollo agrícola creados por el GATT/OMC para reducir o eliminar las subvenciones; el procedimiento de solución de diferencias aplicado al caso de Brasil y los Estados Unidos por las subvenciones al algodón (upland), otorgadas por éste último.

Además, se estudian situaciones actuales que interactúan focalizadas en pocas unidades de estudio como por ejemplo las subvenciones agrícolas y los reglamentos aplicados por el GATT/OMC para disciplinar y normalizar ese tipo de soporte entre sus Miembros. Y se busca también describir la aplicación de esas unidades en función de un caso. Para la recolección de la información se utilizó la técnica de análisis documental, mediante una revisión concienzuda de material bibliográfico relacionado con la temática estudiada.

El cuerpo del trabajo está conformado por esta parte introductoria y contempla tres capítulos y unas conclusiones. El primer capítulo contiene el marco conceptual que le da soporte al estudio, con la descripción de categorías como el multilateralismo, las subvenciones, el multilateralismo en el GATT/OMC y las subvenciones agrícolas y su relación con el GATT/OMC; el segundo contempla las subvenciones agrícolas y sus mecanismos de medición en relación con los Estados Unidos y la Unión Europea, y se incluye en este aparte una descripción de la evolución de las normas que se han creado en las diferentes rondas de negociación en el GATT/OMC para disciplinar y reglamentar las subvenciones, se describen y a veces se explican algunos artículos principales sobre la ayuda interna y las subvenciones a la exportación en el Acuerdo sobre la Agricultura, de la misma manera que se procede con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Arancelarias, habida cuenta que en el tercero y último capítulo se presenta el procedimiento del Entendimiento sobre la solución de diferencias (ESD) dentro de la OMC y el caso de la solución de la diferencia entre el Brasil y los Estados Unidos por las subvenciones al algodón americano (*upland*), que requerirán impugnar e invocar la diferencia en función de las normas y disciplinas contenidas en los artículos de los Acuerdos descritos en el segundo capítulo.

1. MARCO CONCEPTUAL: MULTILATERALISMO EN EL GATT/OMC Y LAS SUBVENCIONES

1.1 EL MULTILATERALISMO

Me propongo en esta subunidad formular algunas consideraciones teóricas de las relaciones internacionales, concernientes al multilateralismo, las que pienso como contexto concomitante del objeto de estudio de este trabajo; de manera que, se busca enunciar y definir la categoría y sus tendencias dentro de la sociedad internacional, desde el punto de vista de relevantes académicos estudiosos de los temas internacionales.

Es importante iniciar preguntándose ¿cuál es el origen del multilateralismo? Su génesis no es fácil de precisar, pero su raíz es euro céntrica, sus cimientos concuerdan con el advenimiento de Europa en la modernidad. Durante los siglos XVII y XVIII se fue constituyendo la sociedad de Estados y los discernimientos en esos campos de los pensadores de esa época dieron origen a tres posturas de pensamiento que han competido entre sí: “[...] la hobbesiana o realista, que considera la política internacional como un estado de guerra; la kantiana o universalista, que percibe en la política internacional actual una potencial comunidad de la humanidad; y la tradición grociana o internacionalista, que entiende que la política internacional tiene lugar dentro de una sociedad internacional (Bull, 2005, p. 76).

La búsqueda desde estos diferentes enfoques, ha sido el perpetuar la paz entre las naciones que componen el sistema internacional; manteniendo el orden, como se pretende en cualquier sociedad donde se “[...] presupone que entre sus miembros, o, al menos, entre

aquellos de sus miembros que son políticamente activos, debería existir un sentimiento de que comparten *intereses comunes* que son los objetivos elementales y primarios de la vida social (Bull, 2005, p. 105). Luego entonces, constituir la paz requiere de pactos que contengan los derechos y las obligaciones, así como mecanismos para la solución de diferencias entre los Estados. La formación racional y aceptable de estos postulados entre las relaciones internacionales es lo que posteriormente se catalogará como multilateralismo.

En décadas recientes se permitía solamente la instancia en donde voluntariamente la integración económica era precedida formal o informalmente con pasos hacia la unidad política. Esta politización de lo eminentemente “tecnocrático”, en el campo del comercio internacional ambicionaba por parte de los actores comprometidos amplificar mucho más los intereses comunes y en ese proceso era necesario delegar autoridad para dirigir desde un centro; esta figura, constituye una de las propiedades de la integración, es decir, la variable intermedia entre lo económico y la unión política, a lo largo de las nuevas expectativas y lealtades en los intereses organizados por parte de los miembros de las naciones (Haas y Schmitter, 1964). En esta argumentación, Ernest Haas en los inicios de los 60's, hacía alusión a la integración regional, pero en ella, también se pueden apreciar visos de multilateralismo cuando se refiere a unos *intereses comunes* de los actores, pues los conduce a exhibir lealtad para con los intereses organizados; esto conlleva a una normalización, además de abdicar soberanía en pos de organismos que rigieran las nuevas expectativas.

En su ensayo de verano de 1992 titulado: *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*, John Gerard Ruggie plantea en la hipótesis a desarrollar que el multilateralismo es una forma genérica de la manera como se ha desenvuelto la vida moderna internacional y, como tal, es en el presente y ha sido así desde su inicio. La forma genérica del multilateralismo, indica el autor, no debe ser confundida con las organizaciones multilaterales formales, las que han hecho una aparición reciente permaneciendo con una modesta y relativa

importancia. Históricamente, esa forma genérica del multilateralismo se ha evidenciado en acuerdos institucionales para definir y estabilizar internacionalmente los derechos de propiedad de los estados, para gestionar la resolución de conflictos y, colaborar en resolver los problemas. Esta última manera de arreglo, históricamente en el multilateralismo ha sido la menos usada. Siguiendo la disertación de Ruggie acerca del significado del multilateralismo, nos comenta que la cuestión es de términos y muy simple, pues “multilateral” es un adjetivo que modifica el sustantivo “institución”. Por consiguiente, “multilateralismo” dibuja una forma genérica institucional en las relaciones internacionales (Ruggie, 1992). Respecto de las “instituciones”, Robert Keohane, las define como “una continua serie de reglas, formales e informales, que prescriben el comportamiento de los roles, constriñen actividades y formas de expectativas (Citado en Ruggie, 1992, p. 570)”.

Para que se configure el multilateralismo como categoría, éste debe contener tres características o propiedades a saber: indivisibilidad; principios generales de comportamiento y; por último, lo que Keohane definió como “expectativas” (*diffuse reciprocity*) (1986) (Caporaso, 1992). Las propiedades atrás citadas se convierten en corolarios de la definición de multilateralismo, por lo que seguidamente se esbozarán sus contenidos. En el primero, los principios del multilateralismo se encuentran organizados con una lógica que vincula la indivisibilidad entre los miembros de la colectividad y el rango de comportamiento de los participantes en cuestión (Ruggie, 1992); la indivisibilidad puede apreciarse como un alcance mutuo entre lo geográfico y funcional de la sociedad (Caporaso, 1992), connotando formas diferentes dependiendo del comportamiento y las circunstancias de las colectividades en cuestión; por lo tanto, dichas marcas presentarán formas que harán referencia, por ejemplo a los intervalos de recorridos de conexiones físicas de vías ferroviarias a través de las fronteras que las colectividades han decidido estandarizar y todas aquellas adopciones hechas por parte de los estados participantes, bajo la premisa de mantener una paz indivisible. Cabe hacer notar en éste caso particular, la adopción de la indivisibilidad como una *construcción social*, no como una condición técnica. Por eso, en cuanto a cuestiones relacionadas con programas de seguridad se trata,

los estados entienden la paz como indivisible y bregan por mantenerla así (Ruggie, 1992). La segunda propiedad hace referencia a los principios que rigen la conducta de los miembros, que vienen usualmente representados por normas generales, pero no por modos universales referentes a otros estados (Caporaso, 1992); por ejemplo, si se menciona el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT, según sus siglas en inglés), algunas de sus negociaciones sobre reducción de aranceles entre miembros han sido bilaterales; naturalmente, a pesar de ser una negociación de esta índole, todas las naciones miembros se han visto cobijadas por el tratamiento de la cláusula de la Nación más Favorecida (MFN, según sus siglas en inglés) (Ruggie, 1992). La última propiedad mencionada, la reciprocidad (*reciprocity*), es abordada por Robert Keohane (1986) cuando se refiere a que las políticas mundiales tienden a ser anárquicas, carentes de un gobierno común, y por eso el postulado hobbesiano de “guerra de todos contra todos” se restringe bastante hoy en día en el concierto internacional. A pesar de que la soberanía de los gobiernos todavía desconoce una autoridad común en ese campo, sin embargo esa soberanía se restringe cuando estos estados optan por la cooperación. Luego, en un entorno político internacional anárquico, estos acuerdos de cooperación no se rigen por estructuras jerárquicas centralizadas, además de obligatorias, sino por el contrario cuando surgen los acuerdos de cooperación, lo que es producto de ellos, no se riñe con los principios soberanos de la propia ayuda, puesto que éstos son totalmente compatibles con la cooperación.

De ahí que, al existir consistencia en los principios de cooperación internacional entre los estados, exista entonces reciprocidad; esta es, una condición adjunta teóricamente a toda norma legal de orden internacional (Zoller citada en Keohane, 1986). La reciprocidad es invocada a menudo por los países soberanos cuando éstos se cooperan y un ejemplo de ello es el GATT y el Sistema General de Preferencias (GSP, según sus siglas en inglés), que concibe excepciones normativas a los países en desarrollo, por parte de los países desarrollados en cuanto a un tratamiento especial hacia las nuevas o incipientes industrias de los países en vías de desarrollo, hasta cuando éstas obtengan la madurez y puedan brindar reciprocidad al sistema (Finlayson y Zacher citados en Keohane, 1986). Finalmente,

para reforzar un poco más ésta tercera propiedad del multilateralismo Keohane (1986, p. 4) arguye sobre la (*diffuse reciprocity*) que ésta “implica un acomodamiento hacia los estándares de comportamiento. En el campo del comercio se pueden observar con mayor detalle demandas agresivas de reciprocidad, o lo que se usa y conoce como el trato de nación-más-favorecida (NMF), que refleja el concepto específico de reciprocidad, mientras incondicionalmente el trato NMF encarna la difusión de la reciprocidad (*diffuse reciprocity*)”. Habiéndome acercado a lo que algunos teóricos en las relaciones internacionales consideran lo que entraña el multilateralismo como categoría en el ámbito de la sociedad internacional moderna, vale la pena ahora entrar a considerar y aclarar, brevemente, lo que se entiende por “multilateral” y “multilateralismo” y sus posibles vinculaciones. El término “multilateral” hace referencia a un principio de organización y la organización o simplemente a una actividad. Todo aquello que involucre actividades de cooperación entre las naciones se puede catalogar como acciones multilaterales.

El “multilateralismo” en oposición a lo “multilateral” es un concepto que engloba actividades universales como base dentro de la conformación de un grupo importante y precursor de la democracia. Estos grupos o naciones buscan dar un sentido a la manera de operar del mundo (en la institución donde estos países se encuentran organizados); de ahí, que el multilateralismo como ideología diseña y promueve entre sus miembros actividades multilaterales en combinación con unas normas, unos principios jurídicos y convicciones (Caparoso, 1992) La diferencia entre las instituciones multilaterales y el multilateralismo como institución se puede concebir en dos niveles con referencia a la actividad internacional. Las organizaciones multilaterales enfocan sus actividades internacionales de manera formal, con centros de operaciones reconocidos, localizaciones permanentes en algún lugar, constituyen un *staff* directivo con sus respectivas secretarías. En tanto que si bien el multilateralismo como una institución se desarrolla y manifiesta también en organizaciones, no obstante su significado es mucho más profundo; de ahí, que crezca en un ámbito menos formal, sin tantas codificaciones y normas de la sociedad internacional. Por eso, cuando se habla de bilateralismo y multilateralismo, se entienden como concepciones alternativas de

cómo se puede concebir y organizar el mundo; es así por lo que ellas no son tipos diferentes de organización (Caporaso, 1992).

Pretendiendo entender un poco más el modo en que interactúa el multilateralismo, en el seno del GATT/OMC y sus repercusiones en la sociedad internacional, en el aparte que se expone seguidamente se hará una presentación general, pero que permita profundizar más en el asunto.

1.1.1 Multilateralismo representado en el GATT/OMC. El GATT se creó como un organismo multilateral con la finalidad de liberalizar el comercio entre las naciones miembros, después de la Segunda Guerra Mundial. A pesar de que el GATT descansa sobre unos principios comunes de participación y cooperación que configuran el multilateralismo, no deja de reflejar por parte de algunos miembros un comportamiento egoísta basado en un esquema socioeconómico para la construcción de sus naciones. Esto ha significado, dentro del organismo una protección a la industria y la redistribución de los ingresos y del compromiso de empleos prósperos en los países en vías de desarrollo, por parte de los países desarrollados. No se debe desconocer que inclusive el GATT es una creación de los Estados Unidos y que acostumbra con alguna frecuencia hacer uso de las excepciones, como lo fue el caso de dejar por fuera de los beneficios agrícolas a los países subdesarrollados en 1955 (Ford, 2002), o de la aplicación de subvenciones a la agricultura, tema del que trata este estudio y que se analizará más adelante.

La exclusión del régimen de los países en vías de desarrollo y la identificación del “proteccionismo de los otros” y del poder político normativo que causa algunas limitaciones en el funcionamiento del régimen, es causa a su vez de alguna manera de la

limitación de la acción del multilateralismo en toda su extensión. Por ello, durante la Ronda Ministerial de Negociaciones del Comercio de 1982, India y Brasil, entendiendo sus desventajas estructurales en el comercio con relación a los países desarrollados, abogaron por la liberalización en servicios, propiedad intelectual e inversiones, que a su entender servían únicamente a las trasnacionales norteamericanas (Ford, 2002).

Las negociaciones de comercio multilateral (MTNs, según sus siglas en inglés), a nivel internacional están soportadas por el auspicio de las negociaciones en el marco del GATT, que se desarrollan por lo general por áreas específicas consagradas en su agenda. Aun así, el ámbito para vincular o relacionar entre sí las negociaciones, no es siempre suficiente para lograr un acuerdo. Es por eso que los negociadores deben estar preparados para facilitar el cruce y la vinculación entre las áreas de negociaciones, buscando el logro de beneficios mutuos en los acuerdos y potencializar las ganancias del comercio. Sin embargo, se debe reconocer que el sistema internacional de comercio presenta constreñimientos; de ahí la necesidad por parte de los negociadores de investigar la posibilidad de encontrar y crear vínculos, a través de las diferentes situaciones comerciales, para alcanzar resultados más benéficos y que les conciernan a todos los participantes (Hoekman, 1989).

En vista de que las negociaciones en el comercio internacional se sustentan en el auspicio del GATT, para ponerse de acuerdo en torno a la manera y comportamiento de los miembros en cuanto a la cooperación, asegurando que cada resultado sea provechoso para todas las partes involucradas, a pesar de que cada uno de los miembros actúa independientemente; ésta es, entonces la *raison d'être* del GATT. Es por esto que aquellos resultados asociados a un comportamiento de no cooperación, generalmente resultan ser ineficientes, coligándolos a la teoría del equilibrio de John Nash. Aquí se presume que todas las acciones que emprenda cada nación, dentro de un conjunto de naciones, buscarán de forma independiente maximizar sus objetivos; la anterior situación se conoce como el modelo del Prisionero en la teoría de Juegos. Entre tanto, los resultados de la cooperación

se asocian comúnmente al óptimo de Pareto, lo que quiere decir que ninguna de las partes involucradas obtendría una ganancia mediante la pérdida de otra de ellas (Hoekman, 1989).

Tradicionalmente el GATT ha sido un acuerdo de partes, que cuando deben entrar a negociar disposiciones, normas o acuerdos con relación a los diferentes asuntos concernientes al comercio, tienen una tendencia a separar por grupos o áreas las partes que han de negociarse. Como resultado de ésta práctica los vínculos a través de dichas áreas por lo general se presentan al final de la negociación; es así como es posible obtener en últimas un mapa que presenta una visión general, posibilitando el hacer los vínculos o conexiones de las distintas áreas de negociación con mayor claridad. No obstante, las negociaciones en este punto tienden a ser de un nivel más político, donde bajo las presiones de tiempo para tomar decisiones no se deja casi ningún espacio al análisis. Adicionalmente, esos vínculos tienden más a focalizarse en lograr un balance de ganancias y concesiones (*reciprocity*), en lugar del incremento potencial de las ganancias (Hoekman, 1989). Con lo anterior se enfatiza el uso en el GATT de la tercera propiedad que caracteriza el concepto de multilateralismo, expuesto anteriormente.

La transición del GATT a OMC registró cambios de norte importantes, que tuvieron lugar en las políticas comerciales con una fuerte orientación hacia los mercados, colocando a la vanguardia en el cambio de la liberalización de los mercados a los países en desarrollo; por eso es tiempo de que los países desarrollados muestren su voluntad política para afrontar el reto del cambio. Las naciones en desarrollo han asumido al unísono sus propios destinos en la arena del comercio multilateral (Ford, 2002); estos logros aseguran una sostenibilidad de la paz mediante unos procesos de intercambio en el comercio internacional más transparentes y que marquen pautas sanas de comportamiento y conducta de los miembros al interior de la OMC.

1.2 LAS SUBVENCIONES

Existe una variedad de instrumentos en la política de los gobiernos que ofrecen ciertas ventajas a los productores nacionales y que afectan el comercio internacional generando muchas veces distorsiones en ese ámbito, pero esos instrumentos se encuentran hoy en día regulados con normas en el sistema multilateral de comercio, la Organización Mundial del Comercio (OMC) o del Acuerdo general sobre comercio y aranceles (GATT, según sus siglas en inglés); estos instrumentos entran a conformar lo que se denominan “las subvenciones”. Las organizaciones mencionadas tienen como propósito aclarar cuáles de esas subvenciones son causantes de las alteraciones del sistema internacional de comercio y establecer qué se debe hacer al respecto es su tarea, en procura de un comercio internacional mucho más transparente.

En esta subunidad se busca establecer un marco conceptual, en donde se establezcan las diferentes formas de subvenciones otorgadas por las instituciones gubernamentales, sin pretender establecer definiciones taxativas, explicando la manera como este instrumento aplicado en las políticas gubernamentales, cuando se trata de favorecer a los productores y a las exportaciones, se puede crear dependiendo de las ayudas y la dimensión del país otorgante; intervenciones en los mercados internacionales que distorsionan los términos de intercambio a favor de los productores receptores de las ayudas estatales y en detrimento de aquellos productores de países cuyas circunstancias políticas y económicas no permiten contrarrestar las acciones distorsivas en esos mercados, obligando de alguna manera a través de instituciones multilaterales a normalizar y regular, en cierta medida estos comportamientos asimétricos.

Se consideró importante comenzar con una categorización general sobre las subvenciones, buscando observar dentro de las definiciones expuestas algunos niveles de concordancia y en especial, las relacionadas con las normas de regulación del sistema internacional de comercio. Paso seguido, se consideró conveniente explicar cómo operan las subvenciones bajo una interpretación económica, dejando por sentado que son aspectos generales pero considerados determinantes para establecer desde esa óptica disciplinar cómo interactúan y qué efectos producen las subvenciones en los mercados globales. A continuación se cuestiona sucintamente, el porqué los gobiernos se interesan en establecer las subvenciones, concluyendo esta parte, exponiendo el grado de importancia que los gobiernos impelen al sector agrícola en concordancia con su nivel de desarrollo, pasando a exponer la forma como se identifican las subvenciones y, se establecen las regulaciones dentro del sistema institucional multilateral para reglamentar las ayudas gubernamentales, que afectan el normal desempeño de los términos de intercambio internacionales de los productos agrícolas.

1.2.1 Aspectos conceptuales acerca de las subvenciones. Empezar por definir la palabra “subvención” no sería apropiado ni útil, en tanto que existen varias definiciones del término; en esta sección se propondrán algunas definiciones extraídas de diccionarios, donde se muestra la limitación del término en las definiciones; no obstante, se encuentra un significado en común, a partir del cual se expondrán los conceptos en función de la política general de los gobiernos y de algunas instituciones internacionales como la OMC, en particular la definición del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo sobre SMC), la que define en principio en qué consisten las subvenciones. Otro organismo internacional, como la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), involucra el concepto de “subvención” en el contexto de las estadísticas provenientes del Sistema de Cuentas Nacionales de sus países miembros, articulando este concepto al equivalente en subvenciones al productor (ESP), así como en la

Unión Europea (UE) las transferencias a los agricultores o “ayudas estatales” están estipuladas en la Política Agrícola Común (PAC).

Estudiosos en materia de subvenciones están de acuerdo en que definir el concepto no es fácil dado el grado de dificultad que entraña su interpretación; en lo que sí se está de acuerdo es en el vínculo que tiene la palabra “subvención” con la intervención de los poderes públicos y el beneficio obtenido por un tercero(s) debido a la acción gubernamental. “Una de las principales características del sistema de subvenciones es que enfrenta a los Estados directamente, a diferencia de otras medidas como pueden ser las de antidumping, donde el conflicto se produce en las Administraciones nacionales y los particulares” (Jackson, citado en Luengo, 2000).

El English Oxford Dictionary¹ consultado en línea nos define la subvención (*subsidize*) también en función de una acción de los poderes públicos al enunciar que la subvención consiste en “una suma de dinero otorgada o concedida por el gobierno o una autoridad central a una institución para ayudarla a mantenerse, etc.”; el diccionario Pequeño Larousse Ilustrado (1990, p, 961), coincide en que es el Estado quien concede la ayuda, presentando la definición en los siguientes términos: “Concesión de dinero efectuada a una entidad o individuo por el Estado, ayuntamiento, etc., para fomentar una obra o servicio de interés público”. En la definición del Webster’s New World Dictionary (1991, p, 1335) la definición de subvención (*subsidy*), al respecto esboza que es “[...] una concesión en dinero otorgada entre un gobierno y otro, como lo puede ser una ayuda militar [...] una concesión otorgada por un gobierno a una empresa considerada como un beneficio público”. Como puede apreciarse, las definiciones precedentes se quedan cortas y no abarcan el amplio universo de lo que significan las subvenciones, pero por el contrario corroboran que las subvenciones son concesiones que emanan de los poderes públicos.

¹ Oxford English Dictionary [en línea], disponible en: <http://www.oed.com/>, recuperado: 1 septiembre 2008.

Algunos programas públicos de gobierno pueden caer en la categoría de subvención. En primer lugar, un gobierno está facultado para transferir fondos del erario público directa o potencialmente a los productores, a los consumidores o en su defecto encargar a otras entidades de llevar a cabo estas funciones, como por ejemplo la concesión de becas para formación o las garantías de préstamo para incentivar a los bancos privados a efectuar préstamos a las pequeñas empresas; en segundo lugar, el gobierno puede suministrar productos y servicios a un costo inferior o costo cero con relación a los precios del mercado, subvencionando el transporte público, proporcionando bonos para la alimentación o establecer comedores comunitarios u hostales de paso para la población más desprotegida y, en tercer lugar, las políticas de reglamentación se estiman como subvenciones en el evento en que den lugar a transferencias entre un grupo y otro, tal y como acontece con la protección de frontera mediante aranceles, que ayudan a unificar los ingresos de los productores que son financiados por el consumidor doméstico (OMC, Informe sobre el Comercio, 2006).

En sus inicios el GATT no dio la importancia debida a las subvenciones, y establecer un consenso acerca del tratamiento de estas ayudas en el contexto internacional fue complejo y difícil. Sin embargo, es evidente que las transferencias públicas o subvenciones que ejecutan los gobiernos pueden influenciar los flujos del comercio internacional. Las subvenciones son medidas proteccionistas y cuando esas ayudas van directamente a los productores de diversos sectores de la economía, pueden limitar el acceso de las importaciones del producto similar en el mercado del Miembro que concede la subvención. Las exportaciones son factibles de ser supeditadas *de jure* o *de facto*² a la exportación, persiguiendo de esta manera que la oferta exportable subvencionada mantenga un precio en el mercado internacional, artificialmente bajo y competitivo, causando distorsiones en los mercados internacionales (Luengo, 2000). Estas consideraciones condujeron a la elaboración de normalizaciones más juiciosas respecto a las subvenciones, de lo trazado en los primeros años del GATT de 1947. Con el transcurso del tiempo sucedieron

² Para una explicación del concepto véase *infra*, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (p. 72).

acontecimientos importantes como lo fue la Ronda de Tokio³ y la negociación del “Código de Subvenciones” de carácter plurilateral y, posteriormente el Acuerdo sobre SMC, así como el Acuerdo sobre Agricultura (OMC, Informe sobre el Comercio, 2006).

En el Acuerdo sobre SMC en su artículo primero de la parte primera sobre Disposiciones Generales, se define lo que se entiende por subvenciones dentro del marco del Acuerdo, que se considera importante transcribir aquí, tal como reza en el texto, en el siguiente capítulo este artículo será importante y tenido en cuenta en la descripción del Acuerdo:

1.1 A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que existe subvención:

- a) 1) cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro (denominados en el presente Acuerdo "gobierno"), es decir:
 - i) cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos);
 - ii) cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales)⁴;
 - iii) cuando un gobierno proporcione bienes o servicios -que no sean de infraestructura general- o compre bienes;

³ Para mayor información véase *infra*, la Ronda de Tokio (p. 62) y el Acuerdo sobre SMC (p. 72).

⁴ De conformidad con las disposiciones del artículo XVI del GATT de 1994 (Nota al artículo XVI), y las disposiciones de los anexos I a III del presente Acuerdo, no se considerarán subvenciones la exoneración, en favor de un producto exportado, de los derechos o impuestos que graven el producto similar cuando éste se destine al consumo interno, ni la remisión de estos derechos o impuestos en cuantías que no excedan de los totales adeudados o abonados (“Acuerdo sobre SMC”).

iv) cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) *supra* que normalmente incumbirían al gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos;

o

a) 2) cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994;

y

b) con ello *se otorgue un beneficio* (bastardilla fuera de texto) (Acuerdo SMC, 1994, p. 245)⁵.

En el Acuerdo sobre SMC, se introduce como novedad la definición sobre el concepto de “subvención”, en vista de que esa categoría no había sido definida ni en el GATT de 1947 y tampoco en el “Código de subvenciones” en la Ronda de Tokio. La definición de subvención en el Acuerdo SMC, coincide con las que se han expuesto atrás. Como se observa en el literal a) numeral 1), la subvención se configura “cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público” dentro del territorio de alguno de los Miembros de la OMC. Esas transferencias de fondos del sector público se estiman directas cuando se realizan donaciones, préstamos o aportaciones de capital o donaciones directas o de pasivos como las garantías de préstamo; esto se relaciona con la autonomía que tienen los gobiernos para encargar a otras entidades (por ejemplo, la banca privada) para efectuar las transferencias a los receptores programados. La definición involucra la omisión de los gobiernos de los recaudos fiscales en el inciso ii) “cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales)”; cuando un gobierno transfiera bienes o

⁵ Véase *infra*, un estudio detallado sobre la interpretación de este artículo en “El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (p. 72)”.

servicios que no se consideren como bienes públicos, se entiende este ejercicio como una subvención (véase *supra* el inciso iii). En el literal b) se concluye que la subvención otorgada a un receptor (productor) es un “*beneficio*”.

En los Sistemas de Cuentas Nacionales como se argüía anteriormente, se define claramente el concepto de subvención. Al respecto, las Naciones Unidas plantean que: “Las subvenciones son pagos corrientes sin resarcimiento que generan instituciones estatales a empresas sobre la base de su nivel de actividades productivas o de los montos o los valores de los productos o servicios que producen, venden o importan. Pueden ser recibidas por productores residentes e importadores. En el caso de productores residentes, estos (los subsidios) serán asignados con relación a sus niveles de importancia en la producción [...] Los subsidios son equivalentes a impuestos negativos a la producción, no lejos del impacto que causan en los excedentes de producción, que van en dirección opuesta a los impuestos a la producción. (Sistema de Cuentas Nacionales, 1993, capítulo VII)”.

La OCDE, involucra como subvención al “equivalente en subvenciones al productor” (ESP), que se usa para medir las ayudas a los productores agrícolas; la medida tiene por objeto estimar la diferencia entre los precios de los productores nacionales y los precios internacionales, incluyendo los efectos de los precios de la protección en frontera (aranceles). Ésta institución recoge periódicamente datos sobre las actividades de crédito a la exportación de los miembros del Acuerdo relativo a los créditos a la exportación⁶.

1.2.2 La interpretación económica de las subvenciones. Las subvenciones son otorgadas por los gobiernos a las empresas o a los gobiernos locales, buscando dar solución a

⁶ Para una descripción más pormenorizada de la utilización de estas medidas véase *infra*, Estados Unidos y las subvenciones a la agricultura (p. 45) y la PAC dentro de la UE (p. 49).

problemas específicos. Las subvenciones se pueden focalizar en los productores; también se otorgan por parte de los gobiernos subvenciones a la exportación, animando a las empresas exportadoras a que exporten mucho más (Mochón, 2000). Miller (2002), comenta que la subvención o subsidio es un impuesto negativo en el que se efectúa un pago a un productor o consumidor, procurando que el primero estimule su producción y el segundo el consumo de bienes y servicios. Uno de los argumentos críticos al comercio no restringido en las instituciones multilaterales tiene que ver con la lucha en contra de las subvenciones que ofrecen los países a sus productores, de tal manera que, cuando un país extranjero subvenciona a sus empresas, los países afectados manifiestan su inconformidad al no poder competir. Luego, el libre comercio no restringido desequilibra a quienes no están en la capacidad de subvencionar a sus empresas. En estas condiciones les es difícil a los productores que se encuentren en desventaja en los mercados internacionales, determinar dónde y cuándo un país extranjero decidirá subsidiar a sus productores y en qué momento se abstendrá de hacerlo. Es así como las industrias en competencia en el contexto internacional se contraerán o ampliarán con frecuencia (Miller, 2002).

Otra definición de la subvención, nos la presentan Samuelson y Nordhaus como un: “Pago del Estado a una empresa o economía doméstica que suministra o consume una mercancía. Por ejemplo, el Estado suele subvencionar los alimentos pagando una parte de los gastos alimenticios de las economías domésticas de baja renta (1993, p. 911)”.

Las subvenciones a las exportaciones son los pagos de los gobiernos, efectuados a los productores nacionales que comercializan sus productos en los mercados internacionales. La razón de éstas transferencias gubernamentales no suele buscar alterar las relaciones de intercambio del país; por el contrario, ésta política persigue estimular la distribución de la renta, cuyo fin es promover las industrias que son consideradas como estratégicas en una economía; pero estas acciones pueden alterar las relaciones de intercambio, en tanto crean diferencias en los precios de los productos que son intercambiados en el mercado

internacional, afectando también los precios domésticos (Krugman, 2006). Se entiende en teoría que, un subsidio a la exportación “[...] es un pago realizado a una empresa o un individuo que vende un bien en el extranjero. Como un arancel, un subsidio a la exportación puede ser fijo (una cantidad fija por unidad) o *ad valorem* (una proporción del valor exportado). Cuando el Estado ofrece un subsidio a la exportación, los vendedores exportarán el bien hasta un punto en que los precios nacionales excedan a los extranjeros en la cantidad de dichos subsidios” (Krugman 2006, p. 200).

Las subvenciones, como se ha podido percibir, se pueden conceder a una rama estratégica de la producción que está compitiendo con las importaciones y a la que compite con las exportaciones. No obstante, el impacto de los subsidios a las exportaciones en el mercado internacional, se encuentra ligado al tamaño de los países que conceden las transferencias; por lo tanto, si se trata de un país pequeño, en términos de comercio internacional las cantidades variarán en respuesta a la intervención en forma de subvención. Para el caso de las subvenciones otorgadas a la producción interna, las importaciones tenderán a constreñirse, en tanto que las subvenciones a las exportaciones conducirán a un aumento de las exportaciones (OMC, Informe sobre el Comercio, 2006).

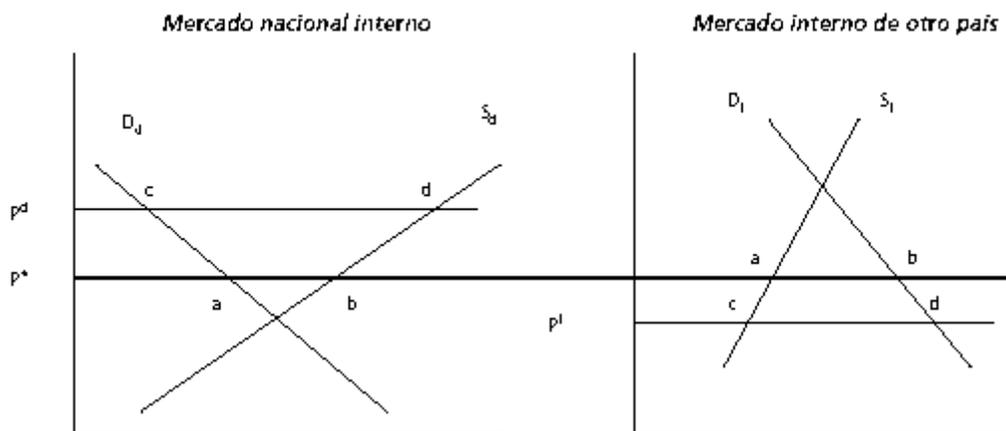
En el caso de un país grande, las subvenciones a las exportaciones motivan a los productores a satisfacer el consumo foráneo a diferencia del consumo de origen, y cuando la oferta del mercado doméstico es retirada por estos productores subvencionados, los precios internos del producto suben. El aumento de la oferta del producto en el mercado internacional obliga a la disminución de los precios internacionales; en el evento en que no se permita importar el producto al mercado nacional, los precios domésticos sufrirán una asimetría entre el precio nacional y el precio internacional (OMC, Informe sobre el Comercio, 2006).

La situación precedente se ilustra mediante el siguiente ejemplo:

Suponga que nuestro país ofrece un subsidio del 20% del valor de cualquier tela exportada. Para precios mundiales dados, este subsidio incrementará el precio interior de la tela exportada, respecto a los alimentos de nuestro país en un 20%. El incremento del precio relativo de la tela inducirá a los productores nacionales a producir tela y menos alimentos, mientras que inducirá a los consumidores nacionales a sustituir alimentos por tela (Krugman y Obstfeld, 2006, p. 108-109).

Mediante el siguiente diagrama, se puede observar qué acontece con los precios en el mercado mundial, cuando países grandes subvencionan sus exportaciones; este fenómeno se presenta en mercados imperfectos, es decir, derivado de la intervención en los mercados mundiales por parte de empresas con connotaciones de monopolio u oligopolio.

Figura 1. Las subvenciones a la exportación en el caso de un país grande



Fuente: OMC, Informe sobre el Comercio Mundial 2006.

El diagrama, indica que a un precio mundial de (P^*) el volumen de exportaciones del “país grande” (mercado nacional interno) está dado por la distancia (ab); el mercado internacional representado por el (mercado interno de otro país) entra en equilibrio, puesto que la cantidad importada es la misma (ab). Si se les concede a los productores nacionales del país exportador una subvención a las exportaciones, el precio interno de ese producto aumentará; en el diagrama pasará de (P^*) a (P_d), pero la oferta exportable estará representada por (cd), la que afectará los precios internacionales que caerán de (P^*) a (P_f) en el diagrama. Los efectos de esta ayuda gubernamental son negativos, porque los consumidores nacionales tendrán que pagar más por un producto que no pueden adquirir a un precio inferior en el mercado internacional y los productores nacionales serán los directos beneficiarios de la política, en tanto su producción se incrementa debido a la subvención y el bienestar de los consumidores nacionales se verá afectado (OMC, Informe sobre el Comercio, 2006, p. 66).

De esta manera y complementando la definición de subvenciones a las exportaciones, estas se entienden “[...] como todos aquellos subsidios a los productos y servicios que son pagados cuando los productos dejan el territorio económico o cuando los servicios son enviados a agentes no residentes dentro del mismo territorio económico (Naciones Unidas, Sistema de Cuentas Nacionales, 1993, Capítulo VII)”.

En este orden de ideas, se sobreentiende que los gobiernos también efectúan pagos por subvenciones a los productores como a las exportaciones, alterando en el caso de países grandes los precios de los mercados mundiales; de esta manera, obligan a sus competidores en el mercado mundial a competir con precios bajos, afectando sus utilidades. No obstante, quien se ve favorecido es el consumidor que recibe los productos importados a bajo precio. Es importante anotar que la forma como pueden reaccionar los países que se han afectado por las exportaciones subvencionadas, es a través de medidas compensatorias o diferencias de tipo jurídico.

En resumen, las subvenciones no sólo se conceden a los productores o a las exportaciones, como se ha venido exponiendo, sino que los gobiernos también asignan subvenciones a los productores para mejorar sus activos fijos como tecnologías más novedosas, infraestructura, entre otras. A pesar de lo temporal de estas subvenciones denominadas “no recurrentes”, sus consecuencias perduran afectando los mercados foráneos, en función de la demanda por el producto en el tiempo; la rama de la industria subvencionada podrá atraer nuevos productores, propiciando economías de escala. Las subvenciones concedidas por los poderes públicos, mientras más enfocados sean los programas hacia alguno de los dos actores receptores del beneficio: el productor o el consumidor, se catalogarán como “subvenciones específicas”, de lo contrario, si esos programas de ayuda pública son bastante heterogéneos en cuanto a los tipos de receptores, se estará frente a “subvenciones generales” (OMC, Informe sobre el Comercio Mundial, 2006).

1.2.3 Por qué los gobiernos se interesan en otorgar subvenciones. Los propósitos que persiguen los gobiernos para transferir ayudas o subvenciones son de variada índole. En este aparte, sin pretender ser exhaustivos en el estudio de esos objetivos, se exponen por lo menos, las razones que interesan a los gobiernos para conceder las subvenciones.

Los poderes públicos al generar las subvenciones pueden perseguir, entre otros, la redistribución encaminada al uso de las subvenciones con propósitos de política regional, el soporte a las industrias de la producción con signos de obsolescencia, o para atender obligaciones de salud, de educación y vivienda en los sectores más vulnerables de la población, es decir, trasladar rentas de los ricos a los pobres. Otros de los propósitos que buscan alcanzar los gobiernos con las transferencias es el desarrollo industrial, incentivar la “industria incipiente”, hacerla mucho más eficiente para poder obtener una mayor participación en los mercados globales. Se argumenta que el crecimiento y el desarrollo nacionales, obedecen en gran medida a la innovación como variable estratégica; esta

circunstancia induce a los gobiernos a trasladar ayudas a las grandes empresas nacionales, en el campo de la investigación y el desarrollo, y este tipo de política desplaza rentas de las grandes empresas permitiéndoles enfocar esfuerzos en la innovación. Estas concesiones a su tiempo se reflejarán en resultados, favorables para las empresas subvencionadas, en mercados tanto nacionales como mundiales.

Los gobiernos han entendido la relevancia de la preservación del medio ambiente, y por esto las subvenciones hoy en día se canalizan a favor de la conservación de los ecosistemas. Por último, ciertas subvenciones entrañan razones de seguridad para los estados como lo son las alimentarias y las energéticas (OMC, Informe sobre el Comercio, 2006). Las guerras, los eventos naturales, los embargos y las crisis llevan a los gobiernos a razonar en cuanto a la necesidad de mantener una capacidad de abastecimiento de la demanda doméstica de alimentos y de energía, pues se sobreentiende que ante una escasez de estos recursos sobrevendría una crisis en la economía y, las subvenciones otorgadas a tiempo por los estados son capaces de mantener un nivel aceptable de esos recursos para satisfacer a la población y defenderse de cualquier dificultad exterior.

1.2.4 Las subvenciones agrícolas y las regulaciones. Se comentaba al final de la sección precedente, la necesidad de los gobiernos de considerar al sector agrícola como un recurso estratégico. Tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo se percibe su sector agrícola como un recurso estratégico y, por eso, dependiendo del nivel de desarrollo de los países, los objetivos políticos en materia agrícola bien pueden ser de seguridad alimentaria, desarrollo rural, estabilización de las exportaciones o disminución de la pobreza, para el caso particular de los países en desarrollo. Sin escapar a la autosuficiencia agrícola, los países adelantados procuran concentrar actualmente sus esfuerzos en la sostenibilidad del sector, mediante mejores prácticas y controles de la inocuidad de los

productos. El problema de los gobiernos es considerar que la acción de las fuerzas del mercado no es por sí sola suficiente para lograr los objetivos de política agrícola que pretenden, de manera que deben intervenir el sector para favorecerlo a través del uso de las subvenciones. No obstante, se entiende que ciertas transferencias de los gobiernos al sector agrícola distorsionan el comercio mundial.

En el caso de la agricultura, los gobiernos optan por conceder dos tipos de asistencia a los productores: una, la ayuda interna y, dos, la ayuda a las exportaciones y el crédito. Los países miembros de la OCDE y la UE, mediante la PAC, conceden ayudas a los productores agrícolas, pero con la firma del Acuerdo de Marrakech, con el que se finalizó la Ronda de Uruguay del GATT, se dio término a la «excepción agraria», en la que se habían fundamentado todas las políticas agrarias internas. La agricultura entra entonces en un marco multilateral de carácter liberalizador, como lo hicieron otros sectores económicos, estableciéndose el Acuerdo sobre la Agricultura, que engloba tres grandes pilares: la reducción al apoyo interno, mayor acceso a los mercados y la reducción de las subvenciones a la exportación (Massot, 2000).

Sin embargo, a pesar del esfuerzo de los Miembros de la OMC por reformar sus políticas agrícolas y de contar con los instrumentos jurídicos vinculantes y de control apropiados para aplicar en los compromisos adquiridos, en el caso del Acuerdo sobre la Agricultura los objetivos se establecieron para el largo plazo, acordados previamente, para lograr mediante reducciones graduales y sostenidas, disminuir la ayuda y protección agrícolas, logrando corregir y prever las distorsiones en los mercados agrícolas mundiales. Estos acuerdos se encuentran consagrados en los tres grandes pilares para la agricultura, ya mencionados. La OCDE implementa una serie de controles que buscan supervisar y evaluar anualmente cómo se están aplicando los principios de la reforma agrícola, establecidos de común acuerdo con los Ministros de la Organización. La forma en que la OCDE estima las transferencias brutas hechas en dinero por los gobiernos a la producción agrícola

anualmente, se fundamenta en las políticas de ayuda implementadas por éstos. A estos auxilios por parte de los miembros, la OCDE, se los clasifica utilizando una metodología para tres tipos de ayudas; la primera, las transferencias brutas otorgadas a los productores individuales (estimación de ayuda al productor o EAP); la segunda, las ayudas que benefician a los consumidores (estimación de la ayuda a los consumidores o EAC); por último, la ayuda concedida al sector en general (estimación de la ayuda a los servicios generales o EASG) (OMC, Informe sobre el Comercio, 2006).

Las pretensiones de los objetivos con relación a la política agrícola, de diversos gobiernos, condujo a la OMC a establecer mecanismos tendientes a medir las ayudas que prestan los organismos públicos a los agricultores, de modo que en el contexto del Acuerdo es posible determinar aquellas transferencias que son nocivas y causan las distorsiones al comercio y a la producción en los mercados internacionales. El compromiso adquirido por los miembros de la OMC era reducir paulatinamente esos auxilios; así mismo, existen otras colaboraciones que no son tan críticas, pero deben someterse a control. Algunas ayudas catalogadas como inocuas no son motivo de supervisión. Durante las negociaciones de la Ronda de Uruguay, se establecieron unos mecanismos metodológicos conducentes a estimar el grado de distorsión de las ayudas; de ahí surgieron unas clasificaciones por colores para identificar esos grados, representados en compartimentos o cajas de color ámbar, azul y verde.

Para conocer mejor el significado de estos compartimentos⁷, pensar a este respecto la doctrina del GATT/OMC es oportuno y ayudará a tener una idea general al analizar en el siguiente capítulo, el Acuerdo sobre la Agricultura y el tema de la “ayuda interna” allí

⁷ Se encuentra una explicación completa sobre lo que son los “compartimentos o cajas” en la página electrónica de la OMC, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgrnd01_nutshell_s.htm

consagrado, es por eso que se presenta continuación una breve explicación del tema, a partir de Doporto y Galperín (2006).

El *compartimento o caja ámbar* contiene los auxilios más distorsivos para el comercio, incluyéndose aquí las medidas sobre el sostenimiento de precios, que es el resultado de la diferencia de los precios internacionales de referencia en un determinado periodo tomado como base y los precios internos (que son administrados), así como el gasto presupuestal que involucra las subvenciones relacionadas directamente con la producción; esos subsidios se establecen de acuerdo con la Media Global de Ayuda (MGA) mediante la cual se fijan los compromisos de reducción. El artículo primero del Acuerdo sobre Agricultura define “[...] por "Medida Global de la Ayuda" y "MGA" se entiende el nivel anual, expresado en términos monetarios, de ayuda otorgada con respecto a un producto agropecuario a los productores del producto agropecuario de base o de ayuda no referida a productos específicos otorgada a los productores agrícolas en general, excepto la ayuda prestada en el marco de programas que puedan considerarse eximidos [...] (1994, p. 50). Este compartimento no consagra ayudas para pagos de *minimis*, que consta de ayudas pequeñas a productos agrícolas específicos y ese pago no debe superar el 5% del valor de la producción agrícola del producto específico o no específico si se trata de la producción agrícola total.

El *compartimento o caja azul* contiene las ayudas efectuadas dentro del contexto de la limitación de la producción; esos pagos están sometidos a obligaciones de reducción de superficies y rendimientos fijos, si se producen con respecto a un 85% o inferior al nivel de producción. Cuando se trata de ganado, el pago se efectúa por el número de cabezas fijo estipulado.

A diferencia de los dos compartimentos anteriores en *la caja verde* se incluyen todos aquellos subsidios que no distorsionan el mercado o lo hacen con un impacto mínimo. De

allí que los pagos que emanan de este compartimento no están condicionados o vinculados ni a la producción ni a los precios. En este compartimento pueden diligenciarse apoyos para la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, ayuda alimentaria interna, así como los pagos directos a productores. Estas ayudas a los productores son entre otras: los apoyos al ingreso no vinculados a los precios y a la producción; los programas oficiales de cooperación financiera en seguros o coberturas; los programas de retiro de productores; el auxilio para el ajuste estructural concedido mediante programas de detracción de recursos; las asistencias a las inversiones; desembolsos por programas ambientales; y los programas de apoyo regional.

Todos los productos subvencionados que se encuadren dentro de la caja ámbar, por el Acuerdo sobre la Agricultura, están sujetos a reducciones progresivas con excepción de los pagos de *minimis* y las ayudas de caja azul y caja verde. En consecuencia con lo anterior, los gobiernos encuentran incentivos para trasladar auxilios del compartimento ámbar hacia el compartimento azul y verde respectivamente.

En el siguiente capítulo, se presentaran varios temas que incluirán y además ampliaran mejor el entendimiento sobre el por qué y el para qué de la utilización de estos compartimentos, relacionados con las reglas y las disciplinas que se deben observar en materia agrícola, en lo relativo al soporte interno, establecidos por el GATT/OMC.

2. POLÍTICAS EN EL GATT/OMC SOBRE LAS SUBVENCIONES AGRÍCOLAS QUE DISTORCIONAN EL COMERCIO MUNDIAL

En el desarrollo de este capítulo, se busca responder a cómo y cuáles son las formas de ayuda con las que cuentan los países para apoyar su sector agrícola y fortalecer su oferta exportable, y de la manera como esas acciones distorsionan y afectan los mercados. De otra parte, se examina y responde qué ha hecho el GATT/OMC para contrarrestar las anomalías producto de las nocivas subvenciones agrícolas impuestas por algunos países y causantes de las distorsiones del comercio internacional; que además, van en detrimento de aquellos países que dadas sus condiciones económicas y de desarrollo no tienen la capacidad para subsidiar el sector agrícola. Por ello, es conveniente describir desde su origen la evolución del GATT/OMC como organismo multilateral y su búsqueda por disciplinar y reglamentar lo concerniente a las subvenciones en el sector agrícola, exponiendo en el tiempo la manera como se fueron constituyendo los mecanismos normativos, representados en distintos acuerdos, encaminados a lograr reducciones o eliminaciones sustantivas de las ayudas distorsivas en los mercados internacionales.

En la aproximación realizada sobre la conceptualización de las subvenciones en el capítulo anterior, se indagaba acerca de los objetivos pretendidos por los gobiernos mediante las acciones de transferencias presupuestales para ayudas financieras o de otro tipo, y específicamente en la agricultura lo relativo a las subvenciones. Algunas de estas subvenciones pueden ir enfocadas a proteger la producción nacional de las importaciones, apoyando a empresas o ramas de la producción consideradas estratégicas y que compiten con las importaciones del sector primario, o al sostenimiento de los precios del mercado, consolidándose de esta forma la “*ayuda interna*” por parte de los estados. De otro lado, veíamos que esos objetivos gubernamentales se canalizaban para estimular empresas o ramas de la producción con el fin de incrementar su oferta exportable y poder vender más en los mercados internacionales, fomentándose y caracterizándose “*las subvenciones a la*

exportación”. Capaces estas dos formas de subvención o subsidios, de distorsionar el comercio. En el contexto de la agricultura, uno de los propósitos de una organización multilateral como la OMC, es precisamente la lucha por disciplinar en el ámbito agrícola al comercio no restringido, el cual a través de las subvenciones otorgadas por distintos gobiernos, que se encuentran en la capacidad llevarlas a cabo para con sus productores, distorsionan los mercados, afectando a muchos países en desarrollo quienes manifiestan su inconformidad ante la incapacidad de poder competir en esos mercados.

Complementando lo dicho y en consonancia con los planteamientos del Informe sobre el Comercio Mundial (OMC, 2006), los gobiernos al otorgar subvenciones buscan una combinación de objetivos que han suscitado la distribución de las ayudas financieras encaminadas a: el sostenimiento de ingresos, la redistribución y la protección del medio ambiente con otros objetivos inherentes al agro, tales como la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. En lo referente a los objetivos de política declarados, estos vienen mostrando cambios con el tiempo, como lo es el caso del valor ambiental en la agricultura. Es notorio que esos objetivos distan cuando los países tienen niveles diferentes de desarrollo. Es por esto, que la inquietud de los países en vías de desarrollo en relación con los objetivos en política agraria, vuelque su preocupación hacia aspectos básicos como lo son la seguridad alimentaria, la superación de la pobreza, el desarrollo rural y la estabilización de los ingresos provenientes de las exportaciones. Mientras tanto, esas políticas agrícolas difieren y distan de los países adelantados, sin desconocer que la seguridad alimentaria sigue siendo importante para éstos; sin embargo, en este aspecto se le presta hoy en día más atención a inocuidad de los productos alimenticios, así como a las prácticas agrícolas ecológicamente sostenibles y en correlación con la preservación del medio ambiente, que contribuyan a aportar atractivos rurales para la sociedad.

Antes de concentrar la atención en la evolución del GATT/OMC y el establecimiento de sus acuerdos y normas para regular o eliminar las subvenciones agrícolas, permítanme

hacer una descripción panorámica de la ayuda interna y las subvenciones a la exportación (dos de los pilares tratados en el Acuerdo sobre la Agricultura) a partir del Informe sobre el Comercio Mundial 2006 de la OMC y con relación a dos de sus integrantes más destacados e influyentes en el comercio global como lo son: los Estados Unidos y la Unión Europea. Sin ser exhaustivos pero tampoco simplistas en la descripción, se mostraran algunas cifras sobre las subvenciones al sector agrícola por parte de este binomio determinante para los resultados en el contexto multilateral de la OMC y sus otros Miembros. La idea consiste en ir corroborando con ésta descripción previa, y apoyada en la explicación posterior del estudio sobre el recorrido del GATT/OMC desde su inicio en 1947, el ir observando sí los esfuerzos realizados por este Órgano multilateral, para disciplinar en materia de subvenciones el sector agrícola, ha ido produciendo resultados satisfactorios en beneficio de todos sus Miembros.

El Informe sobre Comercio Mundial 2006 de la OMC, para recabar la información sobre las subvenciones a la agricultura, se basa en dos fuentes a saber: la primera, las notificaciones hechas por los miembros de la OMC al Comité de Agricultura de la Organización; la segunda, en la base de datos sobre la agricultura de la OCDE, en especial como se hiciera referencia en el capítulo anterior, en la estimación de la ayuda a los productores (EAP). Sin embargo, a pesar de contar la OCDE con tan solo 30 Estados miembros, su información es considerada fehaciente. A pesar de que, los países adscritos a la OCDE son quienes conceden directamente las subvenciones a la agricultura. De otro lado, en comparación con los Miembros de la OMC que cuenta en la actualidad con 149 Miembros, son ellos quienes notifican las subvenciones al Comité de Agricultura del Órgano multilateral; empero, de este compromiso adquirido por los Miembros, la entrega de esa información es tardía, afectando en consecuencia los estudios que debe derivar esa significativa información. Ahora, concentrémonos en hacer una descripción de los mecanismos utilizados por los gobiernos y los Organismos internacionales atrás mencionados, para recoger información pertinente a las cifras correspondientes al soporte mediante subvenciones y, hasta dónde es posible comparar esas cifras suministradas por

esas instituciones. Se iniciará la descripción con los Estados Unidos y luego con la Unión Europea, para proseguir con el estudio del GATT/OMC y sus avances en materia de regulación de las subvenciones a la agricultura.

2.1 ESTADOS UNIDOS Y LAS SUBVENCIONES A LA AGRICULTURA

La información que se va a describir sobre los Estados Unidos corresponde a los años 1995-2001 y procede de tres fuentes diferentes de datos: las cuentas de la renta nacional de los Estados Unidos, las correspondientes notificaciones de los Estados Unidos a la OMC y la base de datos sobre la agricultura de la OCDE. Según el cuadro 1 (véase *infra*) las cuentas de renta nacional de los Estados Unidos, es decir, el gasto federal en subvenciones agrícolas en promedio ascendió entre en 1995-2001 a 14.200 millones de dólares EE.UU.; de otra parte, la MGA⁸ Total corriente⁹ ascendió en promedio (notificaciones de los Estados Unidos a la OMC) en ese mismo periodo a 10.974 millones de dólares EE.UU.; la ayuda interna que comprende la sumatoria de: la MGA, de *minimis*, y de los compartimentos azul y verde¹⁰, registró un promedio de 66.187 millones de dólares EE.UU. Entre tanto, para el promedio del mismo periodo 1995-2001 los guarismos arrojados por la EAP de la OCDE fueron de 40.929 dólares EE.UU., se evidencia una marcada diferencia entre las cifras obtenidas para el periodo en cuestión entre las cuentas de renta nacional, las notificaciones de los Estados Unidos ante la OMC y la cuentas de la EAP de la OCDE, que se analizan a continuación.

⁸ La Medida Total de Ayuda puede equipararse a *la caja o compartimento ámbar*, es decir, en este compartimento se encuentran las subvenciones que deben sufrir reducciones o eliminaciones por su capacidad de distorsionar el comercio.

⁹ Por MGA Total corriente se entiende por el total de efectivo de la MGA Total durante un año determinado; mientras la MGA Total consolidada debe entenderse como el nivel máximo jurídicamente vinculante de la MGA Total para ese mismo año (OMC, Informe sobre el Comercio, 2006).

¹⁰ Para ampliar más estos conceptos véase *supra*, las subvenciones agrícolas y las regulaciones (p. 37).

Tabla 1. Subvenciones de los Estados Unidos a la agricultura, por fuentes de datos, 1995-2001

(Millones de dólares)

Fuente	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio 1995-2001
Cuentas de la renta nacional a	7279	7340	7495	12380	21513	22896	20727	14233
Ayuda interna total b	60770	58899	58302	64962	74046	74200	72130	66187
MGA	6214	5898	6238	10392	16862	16803	14413	10974
Sostenimiento de los precios del mercado	6161	5898	5773	5956	6216	6686	5849	6077
De <i>minimis</i>	1485	1176	811	4750	7435	7341	7045	4292
Compartimento azul	7030	0	0	0	0	0	0	1004
Compartimento verde	46041	51825	51252	49820	49749	50057	50672	49917
Ayuda alimentaria interna	37470	37834	35963	33487	33050	32377	33916	34871
EAP de la OCDE c	20180	28963	29768	46144	55942	53670	51838	40929
Sostenimiento de los precios del mercado	9147	14382	13977	21249	21643	18762	19066	16889
Pagos basados en la producción	67	58	330	4251	10517	10226	9355	4972
Pagos basados en la superficie cultivada/número de animales	2470	699	192	2851	2818	3510	2862	2200
Pagos basados en derechos históricos	0	5186	6286	8470	10939	10530	8739	7164
Pagos basados en el uso de insumos	6002	6090	6056	6116	6633	6986	7534	6488
Pagos basados en limitaciones de los insumos	1940	1963	1902	1954	1808	1778	1918	1895
Pagos basados en los ingresos agrícolas globales	554	584	1026	1252	1585	1877	2364	1320
Pagos diversos	0	0	0	0	0	0	0	0
EASG de la OCDE c	26459	25757	24739	22840	23328	22902	25126	24450

Fuente:

a US Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis: hay datos detallados de las cuentas nacionales en la página Web.

b Notificaciones de los Estados Unidos a la OMC: G/AG/N/USA/10, G/AG/N/USA/17, G/AG/N/USA/27, G/AG/N/USA/36; G/AG/N/USA/43 y G/AG/N/USA/51.

c Producer and Consumer Support Estimates: OECD Agricultural database, 1986-2004.

En primera instancia, se procede a interpretar la diferencia en las cifras de las subvenciones asentadas en la renta nacional de los Estados Unidos, la OMC y la OCDE. Se argumenta

que parte de las diferencias radica en la discrepancia que presenta el ejercicio económico de los Estados Unidos, el que está establecido entre el 1° de octubre y el 30 de septiembre de siguiente año, en tanto que la campaña de comercialización en el sector agrícola que varía para los distintos productos básicos; sin embargo, el cálculo del promedio del periodo presentado en la tabla 1 (véase *supra*, última columna) debería atenuar cualquier problema que se presentara entre el ejercicio económico de los Estados Unidos y la campaña comercial. Se concluye por lo tanto, que la magnitud de las diferencias entre las tres medidas (de: la renta nacional de los Estados Unidos, la OMC y la OCDE) no se ve comprometida en absoluto, debido a que las cifras por subvenciones de las cuentas de renta nacional usualmente son menores, por cuanto esa cuenta refleja únicamente desembolsos de las transferencias financieras; más que todo a través del sostenimiento de los precios del mercado. Estas cuentas no incluyen los ingresos sacrificados, así como tampoco la ayuda procedente del uso de las medidas de frontera. Finalmente, la ayuda alimentaria que ascendió para el periodo promedio de estudio a 31.871 millones de dólares EE.UU. y que se contempla dentro del compartimento verde, en las cuentas de la renta nacional, la ayuda alimentaria no es considerada como una subvención a la agricultura, sino como una forma de pago o beneficio de tipo social.

En segunda instancia, se describe una comparación de las cifras de la OMC y la OCDE enfocada en la diferencia entre la MGA y la EAP, se puede observar en el cuadro 1, que el sostenimiento de los precios del mercado ascendió en el promedio a 6.077 millones de dólares EE.UU., durante el periodo que se viene analizando, entre tanto el guarismo de esa misma partida en la EAP fue de 16.899 millones de dólares EE.UU. Esta diferencia es el resultado de que el sostenimiento de precios del mercado (SPM), frecuentemente tiende a ser menor en la MGA que en la EAP. Para el caso de los Estados Unidos se arguye que solo se aplican precios administrados a cuatro productos básicos: la carne de bovino, los productos lácteos, los cacahuetes y el azúcar. De otra parte, se comenta en el Informe sobre el Comercio Mundial 2006, que la forma de calcular el sostenimiento de precios del mercado (SPM) en la EAP, debe contener a todos los productos básicos, pero en el evento

en que el precio interno no sea superior al precio de frontera, el sostenimiento calculado sería de cero. Sin embargo, se aduce que en la práctica el cálculo SPM se establece a partir de un agregado de “productos básicos SPM” que varían de país a país. Por ejemplo, para los Estados Unidos, los “productos básicos SPM” que se tienen en cuenta son: trigo, maíz, cebada, sorgo, arroz, soja, azúcar, carne de bovino, leche, carne de ovino, lana, carne de porcino, aves de corral y huevos. El promedio SPM calculado para estos productos, posteriormente se aplica a todos los productos básicos, es decir, al valor total de la producción agropecuaria agregada de acuerdo con su participación en el valor de la producción. Y, para determinar el sostenimiento del precio del mercado, se debe efectuar la diferencia entre el precio fijo del mercado y los precios administrados, para luego multiplicar ese resultado por el volumen de producción con derecho a él únicamente. En lo que respecta a la ayuda alimentaria que se encuentra contenida en el compartimento verde, ésta constituye el 69.8 por ciento del gasto de la caja verde y un 52.7 por ciento del total de la ayuda interna. De otra parte, la OCDE en su partida de estimación de la ayuda a los consumidores (EAC), relaciona varios de los programas de ayuda alimentaria de los Estados Unidos, no dentro de los programas de la EAP y tampoco los incluye en la estimación de ayuda a los servicios generales (EASG), a los que el Órgano considera como transferencias a los consumidores. En vista de las diferencias existentes entre las medidas de la OMC y OCDE en el cálculo del sostenimiento de los precios del mercado SPM y de lo que se incluye en la caja verde, se plantea que una forma más adecuada para realizar estas estimaciones consistiría en restar de la ayuda interna total, el sostenimiento de los precios del mercado SPM y los gastos involucrados en la caja verde, para compararla con la EAP restándole el sostenimiento de los precios del mercado SPM. Infortunadamente todavía existe una diferencia sustancial entre esas dos medidas como lo evidencia lo sucedido en el periodo 1995-2001, donde la diferencia entre la EAP restado el SPM, superó la ayuda interna total restado el SPM y la caja verde, en un promedio cercano a los 17.700 millones de dólares EE.UU.

En última instancia, se describe la cuarta forma de información acerca de las subvenciones a la agricultura por parte de los Estados Unidos y son las notificaciones previstas en el Acuerdo sobre SMC, consagradas en la Parte VII “Notificación” párrafo 2¹¹ del artículo 25 que dispone lo concerniente a la notificación de las subvenciones específicas que concedan o mantengan. Las notificaciones hechas por los Estados Unidos en el ámbito agrícola corresponden al programa para la ayuda a las exportaciones, así como el programa para la ayuda interna. A continuación se describirá la manera como se asumen esas mediciones de las subvenciones en la Unión Europea.

2.2 LA PAC DENTRO DE LA UE

La Política Agrícola Común (PAC), ha sido un patrón en la evolución del sector agrícola en la UE, cuyo objetivo primordial era garantizar la autosuficiencia en productos alimenticios primordiales, como una respuesta a la escasez acaecida durante la Segunda Guerra Mundial. “Con la firma del Acuerdo de Marrakech, que puso fin a la Ronda Uruguay del GATT, la *«excepción agraria»*, sobre la que se habían fundado tradicionalmente todas las políticas agrarias internas, incluida la PAC, dejó de existir. En consecuencia, la agricultura entró dentro del marco multilateral al igual que el resto de sectores económicos, y lo hizo bajo un prisma estrictamente liberalizador (Massot, 2000, p. 23)”. El Acuerdo sobre Agricultura de Marrakech planteó, en ese entonces los tres grandes pilares que le circundarían: la reducción de la ayuda interna, el acceso a los mercados y la reducción de las subvenciones a la exportación. Se puede identificar a la PAC como un marco originario de la intensificación de los mecanismos de cooperación e integración entre los países

¹¹ La disposición del párrafo 2 indica que: “Los Miembros notificarán toda subvención que responda a la definición del párrafo 1 del artículo 1, que sea específica en el sentido del artículo 2 y que se conceda o mantenga en su territorio (véase el Acuerdo sobre SMC, 1994, p. 274)” .

miembros de la comunidad europea, que han procurado adaptarse e ir reformando paulatinamente sus políticas agrícolas y de estar cumpliendo con las disposiciones de la OMC. En esta subunidad se van a describir las fuentes de medición relacionados con programas de subvención a la agricultura con los que cuenta la UE. Ya antes se manifestó que, para adelantar el análisis nos soportaríamos en el Informe de Comercio Mundial 2006 de la OMC.

Las fuentes de información de la UE sobre los programas de subvenciones son diversas, tal como el caso descrito de los Estados Unidos. En el caso particular de la UE una fuente primaria para indagar el grado de subvenciones a la agricultura, es en sí misma la UE y sus estadísticas relacionadas con los gastos en la PAC, como lo son los Informes financieros anuales con respecto al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)¹², creado fundamentalmente para financiar la política agrícola común (PAC), que abarca una gran parte del presupuesto general de la comunidad europea. La sección de garantía del Fondo es la que tiene la mayor participación del presupuesto, ocupando los gastos en los mercados de los diferentes productos mediante la “organización común de mercados agrícolas”. Contiene las restituciones a la exportación representadas en el gasto de intervención consistente en ayuda directa, almacenamiento y retiro de productos. El FEOGA, planifica financiamientos especiales en particular aquellos programas de desarrollo rural y medidas de información relacionadas con la PAC. En cuanto a la sección de orientación esta se encarga del financiamiento de otra serie de gastos para el desarrollo rural. Otra fuente de información son los Fondos Estructurales los que contribuyen como principal función a disminuir las diferencias entre las disperejas regiones de la comunidad.

En cabeza de los “organismos pagadores” de los diferentes Estados miembros, deposita la Comisión de la CE los fondos para ser entregados a los beneficiarios. Claro está que, cada país miembro también concede ayudas estatales para el sector de la agricultura, no obstante

¹² Para tener una idea de la importancia del FEOGA en la financiación de la PAC. “En el ejercicio económico de 2001, la UE gastó 42.083 millones de euros en la sección de garantía y 2.502 millones de euros en la sección de orientación, por un total de 44.585 millones de euros (véase para una información pormenorizada, el Informe sobre Comercio 2006, p. 148)”.

las ayudas estatales proporcionan una ventaja a quién se beneficia de ellas, además de ser susceptibles de causar distorsiones de la competencia y el comercio en el mercado interno de la UE; de ahí que, la Comisión supervise las ayudas estatales basada en lo que dispone el Tratado de la UE al respecto. Fuera de tener que ajustarse a los fundamentos generales de la política de competencia, las reglas con relación a las ayudas estatales en relativo con la agricultura, deben de ser compatibles con la PAC, además de ser concordantes con las políticas de desarrollo rural, deben también proceder de conformidad con las obligaciones contraídas en el marco de la OMC y en especial con el Acuerdo sobre la Agricultura. En este sentido, en lo prescrito en cuanto a las notificaciones con relación al sector primario son bastante estrictas contemplando la ayuda concedida, tanto a nivel nacional como subnacional “[...] en forma de pagos directos, reducciones de los costos de los insumos y los servicios generales y transferencias de apoyo a los programas agroambientales, y otros pagos relativos al carácter “multifuncional” de la agricultura (OMC, Informe sobre el Comercio Mundial, 2006, pp. 148-149)”.

Uno de los instrumentos de medición de las ayudas estatales se encuentra disponible en el sitio Web de la UE y se denomina: el “Marcador”¹³ según este instrumento las ayudas estatales en la agricultura llegaron a 13.040 millones de euros en 2001 para todos los países miembros, al sumar esta cifra con la de los desembolsos por concepto de gastos de los Estados miembros en la agricultura de la UE en 2001, el monto total fue de 57.625 millones de euros. Se comenta que esta cifra difiere de la cuantía de las subvenciones notificadas ante la OMC según las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura, de la ayuda estimada por la OCDE, cuyo cálculo acerca de las subvenciones es de más alto margen; por ejemplo, la EAP para el 2001 el resultado de 93.061 millones de euros (véase *infra*, la tabla 2 sobre las subvenciones de la UE a la agricultura por fuentes de datos, 1995-2001). Al sumarle a esta cifra la estimación de ayuda a los consumidores (EAC) y la estimación de ayuda a los servicios generales (EASG), la estimación de la ayuda total (EAT)¹⁴ ascendería

¹³ Consúltense el sitio Web: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/stats1.

¹⁴ La estimación de la ayuda total (EAT) de la OCDE calcula el costo global de la ayuda a la agricultura financiado por los consumidores y los contribuyentes, deducidos los ingresos de importación. Véase “Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2004”. Disponible en el sitio Web <http://www.oecd.org/dataoecd/44/5/35043954.xls>.

a 105.899 millones de euros. Las EAGS engloban los pagos por los servicios generales a la agricultura, tales como: la constitución de existencias públicas, las inspecciones veterinarias y fitosanitarias y la comercialización y promoción de los productos del agro, que también están contemplados en la PAC y en los presupuestos de las ayudas estatales. Luego las diferencias que se presentan entre las estimaciones de gastos de la UE y la OCDE, se comenta que se tienen que suscitar fundamentalmente por la EAP, esta medida contiene todos los ingresos adicionales de los agricultores; en especial, el rubro de sostenimiento de los precios del mercado¹⁵, que ascendió a 48.819 millones de euros en 2001. De otro lado, las transferencias por conceptos de aranceles y a los precios más altos al consumo, por ejemplo, no constituyen gasto público es por ello que no figuran en los presupuestos de los Estados miembros de la UE.

En lo que respecta a las notificaciones del monto total de subvenciones a la OMC¹⁶ en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura, éstas ascendieron a 87.075 millones de euros en 2001, cifra que comprende la suma de la ayuda interna y las subvenciones a la exportación. Se expone que también en este caso el componente de sostenimiento de los precios de la EAP encierra todos los factores que colaboran con la diferencia de precios entre los precios corrientes del mercado y los precios más altos recibidos por los productores, esto se refiere a las medidas de frontera, es decir, los aranceles y las subvenciones a la exportación y las transferencias creadas por las políticas internas, tales como la constitución de existencias públicas, los contingentes de producción y las empresas comerciales estatales quienes suben el precio del mercado interno. Se aduce también en el Informe sobre Comercio Mundial 2006, que algunos de estos elementos no están considerados en la metodología usada en el el Acuerdo sobre la Agricultura para valorar la observancia de las responsabilidades de reducción. Esta situación puede obedecer a la manera de hacer los cálculos de la EAP en la OCDE, los que se basan en los precios corrientes y lo más probable, es que, lo que separa a los precios del mercado interno de los precios mundiales

¹⁵ El sostenimiento de los precios del mercado se calcula en función de los precios internos corrientes y en frontera.

¹⁶ Véanse las notificaciones G/AG/N/EEC/51 y G/AG/N/EEC/52 a la OMC.

Tabla 2. Subvenciones de la Unión Europea (15) a la agricultura, por fuentes de datos, 1995-2001 (Millones de euros)

Medida	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio 1995-2001
FEOGA, Sección de Garantía a	34 503	39 108	40 675	38 748	39 541	40 467	42 083	39 304
Ayudas estatales b	16 696	16 395	16 537	14 054	14 823	14 122	13 568	15 171
Ayuda interna total c	90 476	95 422	89 347	86 733	89 994	88 286	84 502	89 251
MGA	50 026	51 009	50 194	46 683	47 886	43 654	39 281	46 962
<i>De minimis</i>	825	761	543	379	400	561	833	615
Compartimento azul	20 845	21 521	20 443	20 504	19 792	22 223	23 726	21 293
Compartimento verde	18 779	22 130	18 167	19 168	21 916	21 848	20 661	20 381
Subvenciones totales a la exportación c	4 885	5 565	4 361	5 336	5 614	2 763	2 573	4 442
EAP de la OCDE d	96 779	93 199	95 318	100 917	107 173	93 338	93 061	97 112
Sostenimiento de los precios del mercado	58 492	52 284	54 012	61 923	68 750	52 768	48 819	56 721
Pagos basados en la producción	1 758	3 283	3 473	3 336	3 328	4 041	4 186	3 344
Pagos basados en la superficie cultivada/número de animales	24 200	25 871	24 927	25 235	24 386	26 093	28 302	25 573
Pagos basados en derechos históricos	1 772	977	864	715	616	627	591	880
Pagos basados en el uso de insumos	6 608	7 036	7 987	7 013	7 326	7 089	7 324	7 197
Pagos basados en limitaciones de los insumos	2 979	3 873	4 884	3 182	3 310	3 714	3 944	3 698
Pagos basados en los ingresos agrícolas globales	0	0	3	1	0	0	0	1
Pagos diversos	970	-125	-833	-487	-544	-993	-105	-302
EASG de la OCDE d	6 729	8 829	11 581	8 973	9 594	8 549	9 162	9 060

Fuente:

a Comisión Europea, DG Agricultura, 31º Informe Financiero _ FEOGA Sección de Garantía - 2001, COM (2002) 594 final, disponible en la página Web

http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/finrep01/tab_fr/a10.pdf consultada el 9 de diciembre de 2005.

b Comisión Europea, DG Competencia, Marcador de ayudas estatales, disponible en la página Web

http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/k9.html#stats1, consultada el 7 de diciembre de 2005.

c Notificaciones de las Comunidades Europeas al Comité de Agricultura de la OMC: G/AG/N/EEC/5/Rev.1, G/AG/N/EEC/11, G/AG/N/EEC/20/Rev.1, G/AG/N/EEC/23, G/AG/N/EEC/32, G/AG/N/EEC/36 y G/AG/N/EEC/44 (subvenciones a la exportación); G/AG/N/EEC/12/Rev.1 y Corr.1, G/AG/N/EEC/16/Rev.1, G/AG/N/EEC/26 y Corr.1, G/AG/N/EEC/30 y Corr.1, G/AG/N/EEC/38 y Corr.1, G/AG/N/EEC/49 y Corr.1 y G/AG/N/EEC/51 y Corr.1.

d Producer and Consumer Support Estimates, OECD Agricultural Database 1986-2004, disponible en la página Web

<http://www.oecd.org/dataoecd/44/5/35043954.xls>, consultada el 7 de diciembre de 2005.

en la frontera, poco o nada coincida con la diferencia existente entre los precios administrados y los precios de referencia fijos de 1986-88 usados para los cálculos del sostenimiento de los precios del mercado a efectos de la MGA en virtud del Acuerdo sobre Agricultura.

Concluyendo, las erogaciones de la ayuda comunitaria y estatal tampoco son precisos con las sumas notificadas a la OMC, puesto que los cálculos del valor de la ayuda interna que corresponden a la MGA Total corriente establecen un concepto común usado para evaluar el acatamiento del compromiso jurídico de no rebasar la MGA Total Final consolidada indicada en la Listas de los Miembros; puesto que, su objetivo es evitar una evaluación económica de la ayuda corriente. El sostenimiento de los precios se calcula a partir de la diferencia del precio administrado aplicado y un precio foráneo de referencia fija, este último estimado con base en los años 1986-88, por esto, los niveles de la MGA Total Corriente calculados de esta forma no es válido interpretarlos como valores reales de las subvenciones y específicamente para los programas de sostenimiento de los precios de mercado. Los países de la UE, deben reportar sus notificaciones por concepto de ayudas tanto en virtud de las disposiciones en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura como del Acuerdo sobre SMC, éste último basa su información sobre los datos de la notificación de las ayudas incluidas en el FEOGA por lo que se espera que exista algún tipo de correspondencia entre los datos de las dos entidades.

Como se ha podido apreciar en relación con las cifras sobre las subvenciones estas deben ser sujetas a normas de notificación en virtud de los Acuerdos de la OMC. En los dos casos descritos atrás (Estados Unidos y la UE), se observó que la utilización de fuentes de información son disimiles, estas diferencias dan lugar a cifras divergentes. Las diferencias de aplicación normativa a pesar de que las definiciones sean compatibles esto ocasiona dificultades y muchas veces la imposibilidad de hacer sumatorias de cifras de distintas fuentes, por la inclusión o exclusión de elementos específicos.

2.3 EL GATT SUS INICIOS Y LAS SUBVENCIONES AGRÍCOLAS

El comercio agrícola mundial desde mediados de los años 50's hacia adelante, ha estado dominado por los países desarrollados (Estados Unidos, Canadá, Unión Europea, Australia entre otros) quienes son los más destacados productores y exportadores de alimentos o bien, grandes países productores y consumidores (Argentina, Brasil, China, India y Reino Unido entre los más sobresalientes). Algunos de los países enunciados se encuentran en vías de desarrollo, pero tanto para los países desarrollados como para los que no lo son, su sector agrícola es determinante, tanto desde el punto de vista económico como político y estratégico. Es importante precisar que, para estos países que rigen el comercio agrícola internacional, ese sector es de vital importancia para su seguridad como naciones, de ahí, el porqué la Comunidad Europea con su Política Agrícola Común (PAC) ha establecido lineamientos de protección al sector desde sus orígenes a comienzo de los 60's; de la misma manera, los estadounidenses estructuraron un conjunto de ayudas encaminadas a mantener el fortalecimiento agrícola. No es entonces extraño que esos productores agrícolas favorecidos por estos gobiernos hayan logrado consolidar sus sectores agrícolas en lo que concierne a lo doméstico como al ámbito internacional. Un ejemplo de ello, es la incorporación en este contexto del oligopolio ejercido sobre el comercio global de cereales de las cinco corporaciones transnacionales más destacadas: la Cargill, la Cook Industries, la Continental Grain, La Bunge y la Louis Dreyfus, quienes al unísono pueden dominar el comercio agrícola internacional e incidir contundentemente a la vez en los comportamientos bursátiles de cereales a nivel mundial en: Winnipeg, Chicago, Londres y Sídney (Bermejo, 1995).

No obstante, los conflictos de intereses económicos y políticos entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea, jugaran papeles decisivos en la estructuración de la negociaciones y acuerdos en el marco de la evolución del GATT; también, cabe resaltar que las políticas

exteriores establecidas por estos países en cuanto sus sectores agrícolas, en el curso de los años desde la conformación GATT, no fueron lo suficientemente proclives a seguir con rigor las disciplinas dictadas por ese Órgano multilateral. Por el contrario esos dos colosales adversarios del comercio internacional serían de vital importancia para estructurar las bases de lo que se conocerá posteriormente como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El GATT como lo indica el profesor Romualdo Bermejo (1995) fue un “accidente histórico”, ante el fracaso de la Carta de la Habana, que permitió establecer por 23 países¹⁷ la creación del Protocolo de Aplicación Provisional del 30 de octubre de 1947, mediante el cual se daría cumplimiento a las disposiciones estipuladas en el capítulo IV de la Carta de la Habana y entrando en vigor el 1 de enero de 1948. Solamente nueve de los veintitrés países en principio dieron su aceptación al Acuerdo General, sin embargo, esta novena era gestora del 80 por ciento del comercio internacional para esa época. Cuatro principios clave constituían ese Acuerdo General:

- Los países Miembros deberían trabajar en la reducción de las barreras al comercio y la eliminación de cuotas.
- Las políticas comerciales entre los países Miembros deberían aplicarse sin ningún tipo de discriminación y bajo bases de la cláusula de la Nación más Favorecida (MFN, según sus siglas en inglés).
- Una concesión tarifaria, una vez otorgada, no debía ser rescindida sin compensación que afectara los países involucrados, y otras formas de protección no podrían impedir la concesión.
- Los conflictos de comercio podrían ser tramitados a través del mecanismo de consulta.

¹⁷ Los 23 países que conformaron el GATT eran: Australia, Bélgica, Brasil, Birmania, Canadá, Ceilán, Chile, China, Cuba, Checoslovaquia, Estados Unidos, Francia, Holanda, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Paquistán, Reino Unido, Rodesia del Sur, Siria y Suráfrica.

Estos principios no eran considerados inviolables, por el contrario muchas veces las excepciones debían ser toleradas. De hecho, muchos de los problemas comunes afrontados por el GATT eran consecuencia de la evasión de dichos principios. Las excepciones más comunes y corrientes incluían por ejemplo:

- El Acuerdo Multifibras que gobernaba el comercio de textiles y de confecciones;
- Las restricciones voluntarias a las exportaciones, como en el caso particular de los automóviles japoneses exportados a los Estados Unidos;
- En la agricultura las cuotas impuestas a las importaciones y las subvenciones al sector;
- Las barreras al comercio de servicios y el fracaso en la protección de los derechos de propiedad intelectual;
- Las áreas de libre comercio impuestas por la Comunidad Europea;
- El tratamiento preferencial a los países en desarrollo;
- La no imposición de barreras arancelarias; y
- La retaliación de acciones contra el comercio.

La anterior lista de excepciones de los principios generales que constituían el GATT, serían motivo de la agenda de trabajo en las negociaciones multilaterales en la Ronda de Uruguay. Lo que se pretendía en esencia, en dicha Ronda de negociaciones, era reforzar la agenda para fortalecer el GATT de manera tal que, pudiese haber una mayor cobertura del comercio tanto de bienes como de servicios, además de aplicar su disciplina con mayor rigor (Congressional Budget Office, 1987)

Al examinar las características y dimensiones de los grandes países productores, exportadores y consumidores mencionados al comienzo de este aparte, todos ellos integrantes del GATT, es en verdad extraordinario, que los productos agrícolas se mantuvieran al margen de la liberación de los intercambios comerciales mundiales, habida cuenta del estatuto específico en el marco del GATT que les conservó dentro de una tónica proteccionista, muy a pesar de la filosofía librecambista característica del Acuerdo General.

No obstante, la situación reinante hasta antes de la Ronda de Uruguay, derivaba de una situación de posguerra, en donde ciertas condiciones de proteccionismo en el campo agrícola, que eran sobrellevadas por el GATT, por parte de los países industrializados eran normales y pretendían como objetivo primordial satisfacer la autosuficiencia alimentaria, producto de las insuficiencias sufridas en la Segunda Guerra Mundial (Bermejo, 1995).

Los indicios señalados en el GATT, permitían una amplitud de maniobra por parte de los países Miembros al establecer sus políticas agrícolas, cuando possibilitaba a un país de forma temporal implementar cierto tipo de prohibiciones o restricciones a las exportaciones como lo observa Bermejo (1995, p. 765) al señalar que: “[...] para prevenir o remediar una escasez aguda de producto agrícola o pesquero [...] cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales [...]”. El texto del artículo XI párrafo 2c del GATT de 1947 expresan esa amplitud que el autor citado manifiesta, por eso se considera pertinente transcribir seguidamente el párrafo del artículo arriba enunciado que señala:

Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicarán a los casos siguientes:

- c) Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importa éste, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto:
 - i) restringir la cantidad del producto nacional similar que pueda ser vendido o producido o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser substituido directamente por el producto importado; o
 - ii) eliminar un sobrante temporal del producto nacional similar o, de no haber producción nacional importante del producto nacional que pueda ser substituido directamente por el producto importado...; o
 - iii) restringir la cantidad que pueda ser producida de cualquier producto de origen animal cuya producción dependa directamente, en su totalidad o en su mayor parte, del producto importado, cuando la producción nacional de este último sea relativamente desdeñable.

Al parecer en esta importante disposición existe ambigüedad, cuando se plantea lo de un producto similar, no se especifica en absoluto lo “similar”, y cuando se expone lo relativo a una producción desdeñable, qué debe entenderse por “desdeñable” (Bermejo, 1995).

Otra de las disposiciones del Acuerdo General y referente a la agricultura se encuentra en el artículo XVI párrafo 3 y atañe a las subvenciones a la exportación de productos básicos, aquí se acuerda que si un país Miembro otorga una subvención, ya sea directa o indirectamente y tenga el propósito de incrementar la exportación de un producto básico particular “[...] esta subvención no será aplicada de manera tal que dicha Parte contratante absorba entonces más de una parte equitativa del comercio mundial del producto de referencia [...]”.

Era evidente la existencia de una gran flexibilidad del GATT para con sus países Miembros cuando éstos invocaban el establecimiento de restricciones cuantitativas o en concesión de subvenciones de cualquier tipo. En los primeros años del GATT las reglas sobre subvenciones, establecidas en el antes mencionado artículo XVI, y como se ha expresado esas normas adolecían de ambigüedades, razón por la cual estaban mal elaboradas, además eran laxas. De la Carta de la Habana se había extraído la primera disciplina multilateral en materia de subvenciones, que estaba consagrada en el párrafo 1 del artículo XVI del GATT, lo que exigía a los signatarios era la notificación de cualquier “[...] subvención, incluida toda forma de sostenimiento de los ingresos y de los precios, que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera [de su] territorio [...] o reducir las importaciones de este producto en su territorio [...]”. No obstante, cada notificación debía especificar la naturaleza y la importancia de la ayuda, los resultados posibles causados, tanto a las exportaciones como a las importaciones, especificando los casos que hacían conveniente conceder la subvención. Si la subvención era considerada perjudicial para los intereses de cualquier otro miembro(s), la parte que la hubiese otorgado, debía discutir con los afectados la posibilidad de restringir la subvención. De tal manera que, las subvenciones no se prohibían, lo único que se trataba era demostrar algún perjuicio grave por el establecimiento de ésta en detrimento de los intereses comerciales de otros países (OMC, Informe sobre el Comercio Mundial, 2006). Estas circunstancias que esbozaban una generosidad del GATT para con sus países miembros en cuanto a la facilidad de derogaciones y excepciones, aplicadas con ligereza por parte del

Acuerdo General, conllevaron a aceptar implícitamente ciertas situaciones como lo fue el caso de la PAC (Bermejo, 1995).

Sin embargo, al respecto es válido señalar que para ese entonces los Estados Unidos consiguieron derogaciones a las cuotas que regían algunas de las importaciones de productos como: el azúcar y la carne bovina en 1955; entre tanto, que la aceptación “tácita” y no expresa de la PAC por las partes contratantes, se permitió el libre intercambio de las oleaginosas y los productos sustitutos de los cereales en el mercado de la Comunidad Europea. Es importante comentar también que, en 1957 con la firma del Tratado de Roma, los Estados Unidos encontraron que en el artículo 40 se prevé el desarrollo progresivo de una Política Agrícola Común, así mismo, el artículo 44 del Tratado posibilita la creación de un sistema de precios mínimos, y el artículo 45 reza que: “los intercambios se desarrollarán mediante la celebración de acuerdos o contratos a largo plazo entre Estados miembros importadores y exportadores” medidas discordantes con las disposiciones del GATT (Lacharriere (De), citado en Bermejo, 1995). Estas circunstancias que englobarían el desenvolvimiento posterior de la PAC, redundarían en una serie de derogaciones, como acuerdos de autolimitación o subvenciones a la exportación, por parte de los Estados Unidos, que a la postre nunca pudieron ser dominados por el GATT. Así mismo, se hicieron usuales los litigios agrícolas entre los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea (CEE), algunos de ellos no llegaron a culminarse satisfactoriamente (Bermejo, 1995).

Fue por esa época, en 1955 en el marco del Periodo de Sesiones de Revisión del GATT, cuando se produjo la primera modificación de las normas sobre subvenciones, al introducirse la sección B del artículo XVI intitulada: “Disposiciones adicionales relativas a las subvenciones a la exportación”, en esa sección se manifestaba la inquietud por las consecuencias producto de las subvenciones a la exportación, en relación con la distorsión del comercio y se dio a entender en el párrafo 2 de artículo XVI que dispone:

“Las partes contratantes reconocen que la concesión, por una parte contratante, de una subvención a la exportación de un producto puede tener consecuencias perjudiciales para otras partes contratantes, lo mismo si se trata de países importadores que de países exportadores; reconocen asimismo que puede provocar perturbaciones injustificadas en sus intereses comerciales normales y constituir un obstáculo para la consecución de los objetivos del presente Acuerdo [el GATT]”.

Es aquí, con los nuevos planeamientos, en donde por vez primera se establece la diferenciación entre las normas sobre las subvenciones aplicadas a los productos primarios y a los productos que no lo son. En cuanto a los productos agrícolas y/o primarios, los países involucrados debían “esforzarse por evitar” otorgar subvenciones a la exportación, y en el caso de hacerlo, realizarlo de manera tal que, la parte concedente absorbiese “más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación del producto de referencia” en argumento, habida cuenta que las había absorbido en un periodo pasado. Así las cosas, no se veían como una prohibición, era solamente la aplicación de un criterio de los resultados comerciales, no será sino hasta la Ronda de Doha en donde los países constituyentes de la OMC, estarán preparados para enunciar como ilegales las subvenciones a las exportaciones de bienes agrícolas (OMC, Informe sobre el Comercio Mundial, 2006), como se verá, más adelante, cuando se analice dicha Ronda.

Para ir dando un cierre a los acontecimientos del GATT, antes de comenzar la Ronda de Tokio, es importante mencionar que, en enero 1° el año de 1958 en el artículo XVI, mediante el párrafo 4 de la sección B, se decretó una prohibición a las subvenciones a la exportación de productos no primarios y de cumplimiento perentorio en el Acuerdo General. Esa norma no retroactiva, pero efectiva desde la fecha de expedición, aducía que las subvenciones a la exportación que rebajasen el precio de venta de las exportaciones (entiéndase de los productos no primarios) por debajo del nivel del precio de venta a los compradores domésticos por el producto similar, quedaba prohibida. A pesar de la entrada en vigor y aplicación inmediata de la prohibición muchos de los miembros del GATT hicieron caso omiso de la norma, esta desobediencia conllevó a establecer en 1960 un Grupo de Trabajo focalizado sobre las disposiciones del párrafo 4 del artículo XVI. El Grupo de Trabajo presentó un informe y un proyecto de Declaración en el cual se ratifican

las disposiciones del aparte 4 del artículo XVI, ese Grupo de Trabajo, en su informe, obtuvo una lista¹⁸ genérica de las subvenciones a la exportación, prohibidas en consonancia con la norma antes señalada. Solamente 17 de los contratantes del GATT se plegaron a la Declaración que entró en vigor el 14 de noviembre de 1962. En la Ronda de Tokio se amplió la prohibición de conceder subvenciones a la exportación de productos no primarios. Pero no es sino hasta el año 1995, donde entra en vigor el Acuerdo sobre SMC en el marco de la Ronda de Uruguay donde quedan prohibidas e institucionalizadas totalmente la aplicación de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas, salvo algunas excepciones y tiempos de aplicación hechas con los países en vías de desarrollo y aquellos menos adelantados (OMC, Informe sobre el Comercio Mundial, 2006).

2.4 LA RONDA DE TOKIO

Cabe precisar que al seno de la dinámica proteccionismo-librecambismo, varios países se dieron a la tarea de defender con ahínco, alguna de las posiciones en diversos foros de negociación internacionales; fue así, como se dio inicio a la Ronda de negociaciones multilaterales de 1973 en Tokio, con dos posturas antagónicas. Los Estados Unidos defensores de la liberalización del comercio de productos agrícolas, y por otra parte, la Comunidad Económica Europea (CEE) buscaba estabilizar el comercio agrícola, a través de acuerdos que reglamentaran ese comercio de productos primarios, mediante una renta importante para los productores agrícolas en consonancia con la conservación de la Política Agrícola Común. No obstante, las marcadas diferencias entre Estados Unidos y la CEE, repercutirían a lo largo de las negociaciones de la Ronda de Tokio; puesto que, el primero, consideraba que tanto los productos industriales y agrícolas debían tener el mismo trato y soluciones en cuestiones referentes a derechos arancelarios, subvenciones y demás cuestiones pertinentes. Sin embargo, los estadounidenses expresaron la necesidad de que en

¹⁸ Esta lista fue la antecesora de la Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación, contenida en el Anexo I del Acuerdo sobre SMC de la OMC.

ciertas ocasiones, debido a los atributos exclusivos de algunos productos agrícolas, éstos justificaban concertarles un trato especial. Al contrario de los argumentos de los norteamericanos, la CEE consideraba que el sector industrial y el sector agrícola mantenían características que los diferenciaban, por ende el trato no podía ser el mismo y cada caso ameritaba un examen distinto, donde los mercados se estabilizaran a través de acuerdos sobre los precios, las subvenciones y demás mecanismos. Vale destacar dos resultados importantes sobre el final de las negociaciones de la Ronda de Tokio en abril de 1979: el primero, la aceptación por parte de los Estados Unidos de poner en tela de juicio la legitimidad y principios fundamentales de la Política Agrícola Común y; el segundo, el haber propuesto la creación de un marco multilateral para la agricultura, al seno del GATT, claro está que esa propuesta sería postergada (Bermejo, 1995).

Por aquellos años, los precios mundiales de los productos agrícolas tendían a ser altamente volátiles en el corto plazo, debido a la rigidez de los mercados nacionales y a las variaciones climáticas. Por ello, los gobiernos a menudo para evitar esas circunstancias y estabilizar y darle soporte a los precios domésticos de la agricultura, hacían esfuerzos para aislar y proteger el sector agrícola de los efectos de las disrupciones causadas en los mercados internacionales. Estas circunstancias, limitaban el número de participantes mundiales que efectivamente compraran y vendieran a los precios internacionales; aunque, los precios domésticos de los productos agrícolas permitieran cambios, los productores agrícolas y los consumidores respondían con prudencia a las nuevas variaciones de precios. Más sin embargo, cuando las condiciones del mercado internacional variaban, los precios mundiales inducían de forma sustancial y de manera suficiente la respuesta de los mercados domésticos con el fin de responder a las presiones internacionales (Congressional Budget Office, 1987).

Los años 1970's fueron de auge para la agricultura, esto se reflejó en el incremento per cápita real y en especial en los países en desarrollo con la prolongada depreciación del dólar, facilitando el acceso al crédito. Todas estas circunstancias favorables, aunadas a las políticas agrícolas de algunos países de mantener los incentivos a la producción del sector,

a pesar del descenso de la demanda mundial, conduciría inevitablemente a la subsecuente depresión de los mercados agrícolas mundiales en los años 80's. Se puede observar que en términos de valores, la agricultura mundial, en los años 70's se incrementó por encima del 450 por ciento, mientras tanto entre 1980 y 1985 las exportaciones agrícolas declinaron a razón del 11 por ciento anual. Muchas de los cambios suscitados en los valores de las exportaciones se deben a la larga serie de variaciones de los precios en la agricultura; es por eso, que en los 70's el valor unitario de las exportaciones estuvo cerca del 300 por ciento, mientras que el volumen de las exportaciones se incrementaban en un 41 por ciento (Congressional Budget Office, 1987).

En lo relacionado a la evolución de las medidas adoptadas por el GATT en cuanto a las subvenciones y una vez hechas las modificaciones del artículo XVI durante el Periodo de Sesiones de Revisión llevado a cabo en 1955 y la Declaración de 1960 donde se dio aplicación a las disposiciones del párrafo 4 del artículo XVI, el siguiente avance importante acerca de la formulación de las normas sobre las subvenciones, ocurrió al diligenciarse el Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXXIII, el que se denominó Código de las Subvenciones y que entró en vigor el 1° de enero de 1980. Los contenidos del Código ratificaba la prohibición de las subvenciones a la exportación de los productos no primarios, excluyendo los productos de tipo mineral, adicionalmente se introdujo una lista explicativa de las subvenciones a la exportación, basada en la lista adjunta en el informe de 1960. El Código de Subvenciones contenía normas acerca de las consecuencias negativas de las subvenciones a la exportación, también consideraba algunas disposiciones sobre el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. El Código introdujo normas más pormenorizadas respecto a las medidas compensatorias, que son la base del artículo 4 del GATT. Estas normas apoyaban las investigaciones en materia de derechos compensatorios y determinaban hasta qué punto las subvenciones a la exportación amenazaban o causaban daño importante en los mercados internacionales (OMC, Informe sobre el Comercio Mundial, 2006).

Como se dijera anteriormente, los años 70's fueron de un crecimiento sorprendente para el mercado agrícola internacional. La producción agrícola en Europa excedió la demanda de productos, la PAC estableció sistemas de subvenciones a la exportación, impulsando de esa forma la salida del producto excedentario en el sector agrícola, Estados Unidos, tampoco era ajena a este acontecimiento y las ayudas gubernamentales fluían hacía el sector agrícola. Por eso el acuerdo sobre subvenciones en la Ronda de Tokio, lo que hizo fue legitimar la exportación de productos agrícolas mediante los subsidios, como se explica en el trabajo elaborado por el Congressional Budget Office (1987, p. 79), al calificar que la subvención de los productos no captaba “más que una justa parte del comercio mundial”. Los principios del GATT, para la época, promovían tácitamente la formación en el comercio agrícola de acuerdos bilaterales y un rol importante de los monopolios de comercio estatales. Por eso, el comercio agrícola necesitaba de una reforma, tal que, pudiese examinar todas las políticas del comercio agrícola y ser totalmente contempladas por las disposiciones y procedimientos del GATT; así que, esta situación requería de hacerle varias modificaciones al Acuerdo General, con miras a remover los tratamientos especiales de que gozaba la agricultura de los países exportadores más importantes del mundo. No es, sino hasta las negociaciones de la Ronda de Uruguay en donde esas enmiendas al Acuerdo General en los temas agricultura son planteadas en el Acuerdo sobre SMC, que se expondrá a continuación.

2.5 LA RONDA DE URUGUAY LOS ACUERDOS SOBRE LAS SUBVENCIONES

Es mediante el Acuerdo de Marrakech que se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC), se enfatiza en el marco de la disciplina comercial multilateral las negociaciones sobre la agricultura, que constituyeron desde sus inicios, el eje primordial de los objetivos en la Ronda de Uruguay, celebrada entre 1986 y 1994, donde se buscó como primera medida instituir una competencia más transparente buscando disminuir las distorsiones en el comercio agrícola mundial. Es por eso, que se establecieron compromisos

específicos de parte de los gobiernos Miembros de la OMC con miras a mejorar el acceso a los mercados y disminuir las subvenciones con efectos distorsivos en la agricultura. Los compromisos constan de un periodo de seis años para los países desarrollados y de diez años en el caso de los países no desarrollados, y dieron comienzo en 1995. Los Miembros participantes establecieron empezar las negociaciones para seguir el proceso de reforma con un año de antelación al término del periodo de aplicación, es decir, a más tardar a finales de 1999. Dichas conversaciones se han incorporado al programa de negociación ampliado, durante la Conferencia Ministerial de la Ronda de Doha en 2001, que se analizará posteriormente en este capítulo.

La Ronda de Uruguay fue integrada para dirigir las negociaciones por un Comité de Negociaciones Comerciales subdividido en dos Grupos de Negociaciones: uno para productos y el otro para servicios. El Grupo de Negociadores de Productos estaban subdivididos en 14 subgrupos, uno de ellos dedicado a la agricultura. En estas negociaciones debían regirse por principios fundamentados en la transparencia, la globalidad, la búsqueda del equilibrio de concesiones y de las circunstancias con relación a los países en desarrollo. Cuatro fueron los puntos álgidos detectados inicialmente por el Grupo de Negociadores de la Agricultura, que obstruían la liberalización del sector según nos lo indica Bermejo (1995, p. 805):

- a) un desequilibrio importante entre la oferta y la demanda de los principales productos agrícolas; b) un proteccionismo creciente a causa de las políticas de ayudas y sostén de los precios que desnaturalizan las reglas de la competencia y los mecanismos de los precios del mercado internacional; c) ausencia de reglas y disciplina en el seno del GATT, lo que promueve la reticencia de numerosos países a aceptar códigos de conducta; y d) medidas sanitarias y fitosanitarias que producen efectos nefastos para el comercio de los productos agrícolas, dificultando o impidiendo las importaciones.

Los puntos enunciados en los literales anteriores desatarían una proliferación de diferencias en materia agrícola entre los Estados Unidos, la CEE y el recién formado Grupo de CAIRNS en 1986, conformado en su mayoría por países en desarrollo, durante los siguientes periodos de negociaciones. En 1992 todos estos eventos que se presentaban en torno a las negociaciones agrícolas, y en algunos de los casos “batallas”, condujo al CEE a

iniciar una reforma de la PAC, considerada una reivindicación política de los Estados Unidos. Estos avatares generaron varios preacuerdos y desacuerdos en el campo agrícola, tal es el caso del Documento Dunkel, que posteriormente debido a las controversias suscitadas por éste se presentaría el preacuerdo de Blair House y de la conjunción de estos dos documentos se expuso el “Proyecto de Acta Final del Acuerdo de la Ronda de Uruguay”, presentado en diciembre de 1993. Este Acuerdo contenía y exponía en lo relativo a las “Negociaciones sobre la Agricultura”, una fase de ejecución de una reforma basada en unas reducciones paulatinas de la ayuda interna y de la protección. Y, como se comentó al inicio de este aparte, ese propósito para el sector agrícola era de largo alcance; además, se suponía que iría hasta un año antes del 2000, o, a comienzos de éste, luego de la entrada en vigor del Acuerdo. El Acuerdo estaba constituido por cuatro partes básicas a saber: “a) el Acuerdo sobre la Agricultura en sí; b) las concesiones y compromisos que los Miembros tienen que asumir respecto del acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación; c) el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; d) y la Decisión Ministerial relativa a los países menos adelantados y a los países importadores netos de alimentos (Bermejo, 1995, p. 830)”. En seguida se presentan las generalidades más importantes de dos de los Acuerdos emanados de la Ronda de Uruguay: el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

2.5.1 El Acuerdo sobre la Agricultura. Este acuerdo resultado de las negociaciones agrícolas en la Ronda de Uruguay ha sido el compendio más completo en cuanto a la expedición de normas multilaterales claras para el comercio agrícola, arriba se presentaron los cuatro principios de éste Acuerdo, nos concierne tratar en esta subunidad, lo relativo a la ayuda interna y las subvenciones a la exportación. El Acuerdo sobre la Agricultura establece disposiciones y compromisos que lo hacen diferente de las disposiciones en lo relativo a productos no agrícolas (productos industriales) en dos aspectos significativos: en el primero, el Acuerdo establece compromisos con respecto a la disminución de la ayuda interna y de las subvenciones a la exportación, estos compromisos son susceptibles de compararse con aquellos compromisos que acostumbraban a pactarse en las rondas de

negociación y comprendían la reducción de los aranceles a la importación y no tienen una contrapartida ni en el sector de servicios, así como tampoco en el de productos no agrícolas; en el segundo, en lo relativo a los compromisos a la subvenciones a la exportación agrícola, contrario a los compromisos sobre subvenciones a la exportación de los productos industriales, en el intento por disciplinar la protección agrícola no se consideraba la posibilidad de la eliminación total de los subsidios. No obstante, en la sexta Ronda Ministerial de Hong Kong (véase *infra*) se acordó eliminar totalmente de los subsidios a la agricultura para el año 2013, (OMC, Informe sobre el Comercio Mundial, 2006).

Los compromisos adquiridos en el Acuerdo sobre la Agricultura en cuanto a la reducción de la ayuda interna se calculan en términos de la Medida Global de Ayuda MGA¹⁹ que se incluyen en las Listas de Niveles de Compromisos Anuales y consolidados de los Miembros, exceptuando las subvenciones de compartimentos azul y verde. En lo concerniente a las medidas de ayuda interna, todo se contempla en el artículo 1 del Acuerdo sobre la Medida Global de la Ayuda (MGA), en la Parte IV artículo 6 sobre los compromisos en materia de ayuda interna y el artículo 7 sobre disciplinas generales en materia de ayuda interna. En donde se advierte toda la ayuda proporcionada tanto a productos específicos o no específicos no subordinados a ninguna forma de excepción, los que debían disminuirse en 20 por ciento entre los años 1995-2000, con base al periodo de referencia 1986-88, a esto se le denominó “la caja o compartimento ámbar”. Es así como, consagraban exentas de reducciones aquellas medidas de bajo o mínimo impacto sobre el comercio internacional, en términos de los cálculos de la MGA el producto no debería exceder el 5 por ciento del valor su producción, esta regla se conoce como de *minimis* (Bermejo, 1995). Las medidas

¹⁹ Al respecto, el artículo 1 del Acuerdo reza: “ a) por "Medida Global de la Ayuda" y "MGA" se entiende el nivel anual, expresado en términos monetarios, de ayuda otorgada con respecto a un producto agropecuario a los productores del producto agropecuario de base o de ayuda no referida a productos específicos otorgada a los productores agrícolas en general, excepto la ayuda prestada en el marco de programas que puedan considerarse eximidos de la reducción con arreglo al Anexo 2 del presente Acuerdo, que:

i) con respecto a la ayuda otorgada durante el período de base, se especifica en los cuadros pertinentes de documentación justificante incorporados mediante referencia en la Parte IV de la Lista de cada Miembro; y
ii) con respecto a la ayuda otorgada durante cualquier año del período de aplicación y años sucesivos, se calcula de conformidad con las disposiciones del Anexo 3 del presente Acuerdo y teniendo en cuenta los datos constitutivos y la metodología utilizados en los cuadros de documentación justificante incorporados mediante referencia en la Parte IV de la Lista de cada Miembro;” Organización Mundial del Comercio (OMC), Acuerdo sobre la agricultura, pp. 50-51 [en línea], disponible en: [http:// www.wto.org/](http://www.wto.org/), recuperado: 10 de noviembre 2008.

que no causen distorsiones y efectos a la producción es a lo que se denominó “la caja o compartimento verde” cuyas medidas están contempladas en el anexo 2 del Acuerdo y que en su numeral primero indica:

1. Las medidas de ayuda interna que se pretenda queden eximidas de los compromisos de reducción satisfarán el requisito fundamental de no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo. Por consiguiente, todas las medidas que se pretenda queden eximidas se ajustarán a los siguientes criterios básicos:
 - a) la ayuda en cuestión se prestará por medio de un programa gubernamental financiado con fondos públicos (incluidos ingresos fiscales sacrificados) que no implique transferencias de los consumidores; y
 - b) la ayuda en cuestión no tendrá el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores; (Acuerdo sobre la Agricultura, p. 65).

El propósito de las medidas de ayuda interna de desvincular la producción de ayudas transferidas por los consumidores o de la ayuda de precios a los productores, se enfoca hacia la no especificidad, categoría principal para la definición de subvenciones en el Acuerdo sobre SMC, que conduce a una valoración económica de las subvenciones (OMC, Informe sobre el Comercio Mundial, 2006). El párrafo 2 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura²⁰, hace referencia a las exenciones de los compromisos de la caja ámbar para los países en desarrollo, estos países han procurado conservar las exenciones y hacerlas más flexibles para el alcance de sus objetivos, en particular aquellos países productores de cultivos ilícitos que aplican la disposición para diversificar la producción del agro, buscando alcanzar la erradicación de los productos prohibidos. Por esto, los países en desarrollo, hoy en día, esperan que por ahora ninguna situación vaya a comprometer la liberalización del comercio agrícola y las medidas de dependencia en el campo agrícola derivadas de las exenciones se mantengan. Pero, a medida que el comercio agrícola se

²⁰ Al respecto la disposición indica textualmente: “De conformidad con el acuerdo alcanzado en el Balance a Mitad de Período de que las medidas oficiales de asistencia, directa o indirecta, destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural forman parte integrante de los programas de desarrollo de los países en desarrollo, las subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura en los países en desarrollo Miembros y las subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos de los países en desarrollo Miembros quedarán eximidas de los compromisos de reducción de la ayuda interna que de lo contrario serían aplicables a esas medidas, como lo quedará también la ayuda interna dada a los productores de los países en desarrollo Miembros para estimular la diversificación con objeto de abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos. La ayuda interna que se ajuste a los criterios enunciados en el presente párrafo no habrá de quedar incluida en el cálculo de la MGA Total Corriente del Miembro de que se trate (véase el Acuerdo sobre Agricultura, p. 55)”.

liberalice y fundamentalmente en cuanto a las subvenciones, es probable que los precios internacionales aumenten trayendo consigo nuevas oportunidades de incrementos en la rentabilidad para la agricultura de unos países en detrimento de algunos otros en sus relaciones de intercambio, en especial los países considerados importadores netos de alimentos. Sin embargo, los posibles efectos negativos para los países menos adelantados, se contempla en la parte X artículo 16 del Acuerdo sobre la Agricultura que al respecto considera: “1. Los países desarrollados Miembros tomarán las medidas previstas en el marco de la Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios. 2. El Comité de Agricultura vigilará, según proceda, el seguimiento de dicha Decisión (p. 62)”. Otro aspecto a resaltar tiene que ver con la cláusula de la debida moderación y/o Cláusula de Paz²¹, consagrada en el artículo 13 del Acuerdo, la que exoneraba a las medidas de la caja verde de los procesos multilaterales de impugnación y de los derechos compensatorios durante el tiempo de aplicación y también contenidos en el Acuerdo sobre SMC. Es importante anotar que, las medidas compensatorias aplicadas para el sector agrícola emanan del Acuerdo sobre SMC y no se diferencian en lo absoluto de las medidas correctivas aplicadas a los productos no agrícolas (OMC, Informe sobre el Comercio Mundial, 2006).

En lo relacionado con las subvenciones a la exportación, estas están consagradas en el párrafo e) del artículo 1 que expresa: “[...] por "subvenciones a la exportación" se entiende las subvenciones supeditadas a la actuación exportadora, con Acuerdo con inclusión de las enumeradas en el artículo 9 del presente Acuerdo; [...]” el artículo 9²² del Acuerdo sobre la

²¹ Acerca de la cláusula se entiende que: “El artículo 13 (“debida moderación”) del Acuerdo sobre la Agricultura protege a los países que utilizan subvenciones que están en conformidad con el Acuerdo para que no puedan ser cuestionados al amparo de otros Acuerdos de la OMC. Sin esta “cláusula de paz”, los países tendrían mayor libertad para tomar medidas contra las subvenciones ajenas, en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y de otras disposiciones conexas (véase: OMC-Negociaciones sobre Agricultura (2004), *Cuestiones examinadas y situación actual*, p. 85, [en línea], disponible en: [http:// www.wto.org/](http://www.wto.org/), recuperado: 10 de noviembre)”. Para el año 2003 estaba prevista la expiración de la cláusula.

²² El artículo 9 reza: “1. Las subvenciones a la exportación que se enumeran a continuación están sujetas a los compromisos de reducción contraídos en virtud del presente Acuerdo:

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;

Agricultura enuncia todos los compromisos en materia de subvenciones. Sin embargo, este el artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura no hace ninguna referencia específica a medidas particulares como el otorgamiento *de subvenciones directas, con inclusión de pagos en especie, supeditadas a la actuación exportadora* por parte de los gobiernos; *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 del precio doméstico*; *los pagos a la exportación de productos agropecuarios financiados en virtud de medidas gubernamentales*; lo relacionado con *el otorgamiento de subvenciones para reducir los costos de comercialización de las exportaciones de productos agropecuarios* como los costos y fletes de transporte internacional; lo referente a las *tarifas de los transportes y fletes internos de los envíos de exportación* favorecidos por medidas gubernamentales; y, por último *las subvenciones a productos agropecuarios supeditadas a su incorporación a productos exportados*. (OMC, Informe sobre el Comercio Mundial, 2006). No obstante, las subvenciones no enumeradas en el artículo 9 no estarían sometidas a la reducción, pero se acogerían al artículo 10 (Prevención de la elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación), de conformidad a su párrafo 1 que dispone: “Las subvenciones a la exportación no enumeradas en el párrafo 1 del artículo 9 no serán aplicadas de forma que constituya, o amenace constituir, una elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación; tampoco se utilizarán transacciones no comerciales para eludir esos compromisos (Acuerdo sobre la Agricultura,

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. [...]

4. Durante el período de aplicación, los países en desarrollo Miembros no estarán obligados a contraer compromisos respecto de las subvenciones a la exportación enumeradas en los apartados d) y e) del párrafo 1 *supra*, siempre que dichas subvenciones no se apliquen de manera que se eludan los compromisos de reducción (véase el Acuerdo sobre la Agricultura, pp. 57-58)”.

p. 58)”. Para los países en desarrollo se determinó que las reducciones serían de las dos terceras de las exigidas a los países desarrollados en un lapso de diez años (Bermejo, 1995).

Por último, mucho se ha hablado en torno a la disparidad en el trato de las subvenciones en el sector agrícola y no agrícola como por ejemplo, el trato distinto de las subvenciones a la exportación, discutiendo sobre las razones de esa disparidad se ha encontrado que les son desfavorables a los intereses de los países en desarrollo. Desde un punto de vista económico se evidencia que las subvenciones agrícolas concedidas a los países desarrollados sean más defendibles que aquellas concedidas a las subvenciones a la industria en los países en desarrollo. Por eso, es probable que el trato diferente deba entenderse desde la perspectiva de las asimetrías en el poder de las negociaciones. No obstante, esta brecha se irá cerrando a medida que los países ricos van adquiriendo compromisos de reducción y eliminación de las subvenciones agrícolas.

2.5.2 El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. El GATT/OMC aprobado en el 15 de diciembre de 1994, contiene uno de los acuerdos multilaterales anexos por los que se dio origen a esta Organización, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, y cuyo propósito principal consiste en eliminar cualquier forma de intervención por parte de las naciones en materia de otorgamiento de subvenciones a la exportación, buscando disminuir o eliminar las distorsiones que puedan presentarse en el comercio internacional²³. En su texto de ensayo sobre las subvenciones prohibidas en el Acuerdo sobre SMC, Barbosa y Bernal (2007), exponen tres precisiones con relación al Acuerdo, que se considera pertinente comentar aquí: en la primera de ellas, se nos comenta que las subvenciones no están en su totalidad prohibidas en el Acuerdo sobre SMC de la OMC, tan sólo se prohíben aquellas subordinadas a las exportaciones y aquellas otras que

²³ “En el asunto Brasil – Aeronaves- WT/DS46/RW/2-, el Órgano de Apelación declaró que el objeto del ASMC es generar una disciplina multilateral entre los países con la finalidad de erradicar las subvenciones que distorsionan el comercio internacional; esta es la razón por la que existan dos categorías de subvenciones prohibidas: aquellas que afectan a la exportación y aquellas que afectan al uso de bienes domésticos sobre bienes importados (véase Barbosa y Bernal, 2007, p. 159)”.

incluyen la utilización de productos nacionales en lugar de productos importados. En este sentido el artículo 3 numeral 3.1 del Acuerdo sobre SMC dispone lo siguiente:

3.1 A reserva de lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura, las siguientes subvenciones, en el sentido del artículo 1, se considerarán prohibidas:

- a) las subvenciones supeditadas *de jure* o *de facto*²⁴ a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones, con inclusión de las citadas a título de ejemplo en el anexo I²⁵;
- b) las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones.

3.2 Ningún Miembro concederá ni mantendrá las subvenciones a que se refiere el párrafo 1.

En la segunda precisión los autores comentan algo bastante importante, como lo es, que el Acuerdo sobre SMC es un arreglo más sobre productos manufacturados que sobre servicios o sobre subvenciones al sector agrícola; esto quiere decir que, el Acuerdo sobre SMC rige o compromete en su mayoría las subvenciones sobre productos manufacturados, lo que a su vez indica que los servicios y los productos agrícolas son temas que permanecen vigentes en las disertaciones de la OMC, adoptando un enfoque diferente con relación a los productos no agrícolas²⁶.

En la tercera y última precisión, se menciona que el Acuerdo sobre SMC, cataloga las subvenciones en prohibidas y recurribles (permitidas pero susceptibles de ser impugnadas), vigentes actualmente, pero cuando el Acuerdo sobre SMC entro en vigor, existía otro tipo de subvenciones clasificadas como no recurribles (permitidas y protegidas de toda impugnación), esta forma de subvención dejó de tener vigencia el 1° de enero de 2001 (OMC, Informe sobre el Comercio Mundial, 2006). Para comprender mejor la diferencia

²⁴ “Esta norma se cumple cuando los hechos demuestran que la concesión de una subvención, aun sin haberse supeditado *de jure* a los resultados de exportación, está de hecho vinculada a las exportaciones o los ingresos de exportación reales o previstos. El mero hecho de que una subvención sea otorgada a empresas que exporten no será razón suficiente para considerarla subvención a la exportación en el sentido de esta disposición (véase el Acuerdo sobre SMC, 1995, p. 247)”.

²⁵ “Las medidas mencionadas en el Anexo I como medidas que no constituyen subvenciones a la exportación no estarán prohibidas en virtud de ésta ni de ninguna otra disposición del presente Acuerdo (véase el Acuerdo sobre SMC, 1995, p. 247)”.

²⁶ Véase *supra*, el Acuerdo sobre la Agricultura (p. 67).

entre esas categorías de subvenciones, la doctrina estableció un “semáforo”, de tal manera que, la subvención prohibida era la luz de color rojo, la subvención recurrible la luz de color amarillo y la subvención no recurrible la luz de color verde (Barbosa y Bernal, 2007).

El Acuerdo sobre SMC, comienza su texto definiendo en el artículo 1 lo que se entiende por subvención “[...] cuando haya una contribución financiera de un gobierno o cualquier organismo público en el territorio de un miembro [...] cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos [...] cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos [...] cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo financiero [...] cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios [...] y con ello se otorgue un beneficio²⁷”. Nos detendremos brevemente a tratar dos elementos contenidos en el artículo 1, que dan cuerpo a la categoría de subvenciones en el Acuerdo sobre SMC; en primera instancia, el que *haya una contribución financiera* y, en segunda que con ello se *otorgue un beneficio*. Cuando *haya una contribución financiera de un gobierno o cualquier organismo público en el territorio de un miembro [...] cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos [...] cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos [...] cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo financiero [...]*. Barbosa y Bernal (2007) comentan a este respecto que: los elementos constitutivos de la definición atrás mencionados y relacionados con la contribución del gobierno parecen limitados, pero aclaran que la jurisprudencia de los paneles de la OMC son específicos al indicar que por encima de la normativa, el concepto ha de entenderse e interpretarse invariablemente desde la designio del Acuerdo sobre SMC, es decir, evitar las distorsiones del comercio. Es por eso que, no sólo a través de una transferencia financiera de fondos puede aplicarse una subvención sino igualmente con acciones como por ejemplo, por medio de una factible transferencia de bonos, cuando un gobierno ofrezca un servicio o una compra estatal; no obstante, la jurisprudencia también ha declarado que no siempre una contribución financiera de un gobierno puede tildarse de subvención prohibida o recurrible.

²⁷ Véase *supra*, aspectos conceptuales acerca de las subvenciones (p. 26), allí se transcribe el texto completo del artículo 1 del Acuerdo sobre SMC.

En segunda instancia, que *con ello se otorgue un beneficio*, este elemento “beneficio” engloba la definición de subvención es un determinante *sine qua non*; de ahí, que la expresión establece per se un vínculo causal entre una que *haya contribución financiera de un gobierno* y esa acción repercute en *un beneficio*. Por ende, la parte que se beneficia de la contribución financiera gubernamental es la que se catalogaría como subvención.

El inconveniente que presenta el texto del Acuerdo sobre SMC, consiste en la no definición del concepto de “beneficio”, ante esa limitación la jurisprudencia de la OMC ha optado por utilizar el sentido común y asociar el término “beneficio” con una “ventaja”²⁸. El siguiente problema que han afrontado los grupos especiales y los órganos de apelaciones ante la inconsistencia que presenta el cuestionamiento de ¿una ventaja frente a qué o a quién?, ha sido sorteado por estos grupos, al encontrar la respuesta en el mercado; además, la jurisprudencia de la OMC ha dado respuesta a otra pregunta derivada de la anterior ¿cuáles son esas condiciones del mercado? “La jurisprudencia de la OMC igualmente ha dado respuesta a esta pregunta adoptando parámetros de referencia comunes en el nivel internacional. (V.gr. el valor de referencia del mercado en el caso del valor de los intereses en los créditos a la tasa CIRR que expide la OCDE mensualmente) (Barbosa y Bernal, 2007, p. 166)”.

El concepto de subvención adquiere sentido en el marco del Acuerdo sobre SMC, con lo dispuesto en el artículo 1 numeral 1.2 en donde se determina que; “Una subvención, tal como se define en el párrafo 1, sólo estará sujeta a las disposiciones de la Parte II o a las disposiciones de las Partes III o V *cuando sea específica* con arreglo a las disposiciones del artículo 2”, (bastardilla fuera de texto). Las disposiciones de las Partes II, III y IV obedecen

²⁸ “Ya al interpretar el término “beneficio” del párrafo 1 b) del artículo 1 del ASMC, el grupo especial en el caso Canadá - Aeronaves señaló que: “es evidente que el sentido corriente de “beneficio” supone algún tipo de ventaja. [...] Para determinar si una contribución financiera (en el sentido del inciso i) del párrafo 1 a) del artículo 1) confiere un “beneficio”, es decir, una ventaja, es necesario determinar si coloca al receptor en una *posición más ventajosa que la que habría tenido de no ser por ella*. A nuestro parecer, la única base lógica para determinar la posición que habría tenido el receptor de no ser por la contribución financiera es el *mercado*. En consecuencia, sólo se conferirá un “beneficio”, es decir, una ventaja, con una contribución financiera, si ésta *se realiza en condiciones más ventajosas que las que habrían estado a disposición del receptor en el mercado*”, (bastardilla fuera de texto). Canadá - medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles. WT/DS70/AB/R, 2 de agosto de 1999, para 149. (Citado en Barbosa y Bernal, 2007, p. 165)”.

en su orden dentro del Acuerdo sobre SMC a las: subvenciones prohibidas; subvenciones recurribles; y, subvenciones no recurribles. El concepto de “especificidad” es la parte neurálgica del Acuerdo sobre SMC puesto que, se basa en el hecho de que una subvención sea recurrible y a la vez, ésta pueda procurar alguna medida compensatoria (Barbosa y Bernal, 2007). El artículo 2 que versa sobre la especificidad contempla en su numeral 2.1 que: “Para determinar si una subvención, tal como se define en el párrafo 1 del artículo 1, es específica para una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción (denominados en el presente Acuerdo "determinadas empresas") dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante, [...]”. Según lo enunciado en el artículo 2 del Acuerdo sobre SMC, lo específico aplica a cuatro casos en particular:

1. *Especificidad para una empresa o un grupo de empresas.* En este caso, las subvenciones se programan, para ser otorgadas por una autoridad o la legislación en virtud de la cual actúe esa autoridad con un enfoque delimitado y concentrado en una empresa o empresas; aquí, se constituye una subvención específica²⁹.
2. *Especificidad a empresas o a empresas de un sector de la producción.* En este caso, se consideran los siguientes factores como subvenciones específicas otorgados por la autoridad o en virtud de la cual actúe esa autoridad: el manejo de subvenciones por un número limitados de empresas o empresas de un sector de la producción, el uso preponderante de subvenciones por determinadas empresas, y la manera en que la autoridad concedente haya gestionado facultades discrecionales en la concesión de la subvención³⁰.
3. *Especificidad a empresas regionales.* En este caso, determinadas empresas ubicadas en una región geográfica escogida por la atribución de la autoridad, ésta les conceda subvenciones, aquí se tipifica la especificidad³¹.

²⁹ Como un ejemplo, se pueden mencionar los créditos para la adquisición de las aeronaves construidas por la empresa EMBRAER de origen brasilero, son subvencionados por éste el gobierno (véase Barbosa y Bernal, 2007).

³⁰ Un ejemplo de esta especificidad, lo constituye la acusación contra el gobierno australiano de por subvencionar a su industria del cuero para la tapicería de automóviles (véase Barbosa y Bernal, 2007).

³¹ Es común que los gobiernos para lograr desarrollar ciertas zonas geográficas, atraigan la inversión mediante programas que otorguen algunas ayudas que favorezcan a las empresas que se asienten en esas áreas.

4. *La especificidad se tipificada en las subvenciones prohibidas.* En este caso, las subvenciones condicionadas *de jure* o *de facto* a los resultados de la exportación y las subvenciones sujetas al uso de productos nacionales con predilección a los productos importados, son consideradas subvenciones específicas³².

Continuando con la descripción de disposiciones sobre las subvenciones en el Acuerdo sobre SMC, en el artículo 3 se plantea lo relacionado con la prohibición en su numeral 3.1 que indica: “A reserva de lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura, las siguientes subvenciones, [...], en este sentido relacionado con los componentes de las subvenciones del Acuerdo sobre la Agricultura, Parte V artículo 8 que trata de los compromisos en materia de competencia de las exportaciones y expresa que: “Cada Miembro se compromete a no conceder subvenciones a la exportación más que de conformidad con el presente Acuerdo y con los compromisos especificados en su Lista”. En el artículo 9 (véase *supra*) de ese mismo Acuerdo se enumeran todos los compromisos adquiridos para la reducción de las subvenciones a la exportación y que fueron antes descritos. El artículo 3 del Acuerdo sobre SMC en lo correspondiente a las subvenciones consideradas como prohibidas dice:

- a) las subvenciones supeditadas *de jure* o *de facto* a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones, con inclusión de las citadas a título de ejemplo en el anexo I5;
 - b) las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, como condición única o entre otras varias condiciones.
- 3.2 Ningún Miembro concederá ni mantendrá las subvenciones a que se refiere el párrafo 1. (p. 248)

El literal a) del artículo 3 del Acuerdo sobre SMC, hace referencia acerca de las subvenciones prohibidas expresando la existencia de las subvenciones supeditadas *de jure* y las subvenciones supeditadas *de facto* sujetas a los resultados de exportación o al empleo de productos nacionales. Con relación a la condición de cada subvención arriba enunciada, Barbosa y Bernal definen y argumentan lo siguiente: “Valga la pena aclarar nuevamente que frente a estos dos tipos de análisis [*de jure* y *de facto*], el primero es el análisis que se

³² Estas subvenciones prohibidas, que por ende caen dentro de la especificidad, alteran y distorsionan los mercados.

le hace a una norma jurídica, para determinar la existencia de una situación jurídica, mientras que el segundo, es el análisis que se le hace a una situación fáctica para determinar una situación jurídica (2007, p. 170)³³”. De ahí que, una subvención se encuentra *de jure* supeditada a la exportación siempre y cuando esto sea demostrado a partir del texto de la ley, o, algún reglamento o instrumento de tipo legal apropiado. De otra parte, una subvención se encuentra supeditada *de facto* cuando cumpla con los criterios establecidos para ello por la OMC, es decir, cuando la circunstancia jurídica se puede comprobar a partir del análisis de la circunstancia fáctica. Concluyendo, la subvención *de jure*, está contemplada en la norma que regula el otorgamiento de ayuda supeditada a los resultados de la exportación o al empleo de productos nacionales con predilección de los productos importados, por otra parte la subvención *de facto* “[...]se cumple cuando los hechos demuestran que la concesión de una subvención, aun sin haberse supeditado *de jure* a los resultados de exportación, está de hecho vinculada a las exportaciones o los ingresos de exportación reales o previstos³⁴.” Vale comentar aquí, otra consideración importante del artículo 3 literal a) del Acuerdo, donde se plantea que el simple hecho de conceder subvenciones a empresas encaminadas a la exportación, estas ayudas no bastan por sí solas para ser consideradas como subvenciones prohibidas.

Siguiendo con la descripción de las tres categorías de subvenciones del Acuerdo sobre SMC, se tratan a continuación las subvenciones recurribles sobre las cuales puede configurarse una presunción de “prejuicio grave” de los intereses de otro Miembro, daño a la rama de producción de un Miembro, menoscabo o anulación de posibles ventajas resultantes para otros Miembros, estas figuras son susceptibles de impugnación por los afectados. El Acuerdo sobre SMC en su Parte III habla de las subvenciones recurribles y

³³ Barbosa y Bernal soportan su explicación con base en el *Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto Canadá – aeronaves de la OMC* y plantean lo siguiente: “De *jure* o *de facto* es un test que utiliza el acuerdo en diferentes partes y que ha sido suficientemente desarrollado por la jurisprudencia. Éste consiste en que la autoridad para determinar una situación jurídica, puede atender a dos criterios: *de jure* cuando la situación jurídica se encuentre explícita en la norma que la regula (véase *inter alia* Appellate Body Report on *Canadá - autos*, párr. 100.); o, *de facto*: cuando la situación jurídica se puede evidenciar a partir del análisis de la situación fáctica (véase *inter alia*: Panel Report on *Australia - Automotive Leather II*, párr. 9.55, Appellate Body Report on *Canada - Aircraft*, párr. 171, footnote 102) (2007. P 170)”.

³⁴ En concordancia con lo expuesto en la nota de pie de página 4 del artículo 3 literal a) del Acuerdo sobre SMC, p. 248.

sus efectos desfavorables, expuestos en el artículo 5, que se transcribe seguidamente y dispone:

Ningún Miembro deberá causar, mediante el empleo de cualquiera de las subvenciones a que se refieren los párrafos 1 y 2 del artículo 1, efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros, es decir:

- a) daño a la rama de producción nacional de otro Miembro;
- b) anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para otros Miembros, directa o indirectamente, del GATT de 1994, en particular de las ventajas de las concesiones consolidadas de conformidad con el artículo II del GATT de 1994;
- c) perjuicio grave a los intereses de otro Miembro.

El presente artículo no es aplicable a las subvenciones mantenidas con respecto a los productos agropecuarios según lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura³⁵.

La consideración de “perjuicio grave” está en función del literal c) de artículo anterior y que reza así en el artículo 6 del Acuerdo sobre SMC:

- a) cuando el total de subvención *ad valorem* aplicado a un producto sea superior al 5 por ciento;
- b) cuando se trate de subvenciones para cubrir pérdidas de explotación sufridas por una rama de producción;
- c) cuando se trate de subvenciones para cubrir pérdidas de explotación sufridas por una empresa, salvo que se trate de medidas excepcionales, que no sean recurrentes ni puedan repetirse para esa empresa y que se apliquen simplemente para dar tiempo a que se hallen soluciones a largo plazo y se eviten graves problemas sociales;
- d) cuando exista condonación directa de deuda, es decir, condonación de una deuda de la que sea acreedor el gobierno, o se hagan donaciones para cubrir el reembolso de deuda (pp. 249-250).

Tanto las subvenciones recurribles como las no recurribles según las disposiciones del Acuerdo sobre SMC y con relación a la presunción, reserva de impugnación y perjuicio grave, denominadas disposiciones “calificativas”, y se encontraban sujetas a revisión luego de cinco años, al no ser renovadas dichas disposiciones dejaron de tener vigencia a partir

³⁵ Las subvenciones a que hace referencia el artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura, acerca de la debida moderación, tienen relación con disposiciones sobre la ayuda interna y subvenciones a la exportación durante el periodo de aplicación contenidas en el marco del Acuerdo. Véase texto del artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura, pp. 60-61.

de 1° de enero de 2000, después de esa fecha el Acuerdo sobre SMC se referiría únicamente a las subvenciones prohibidas y recurribles (OMC, Informe sobre el Comercio Mundial, 2006). Es por lo antes enunciado que pasaremos por alto las disposiciones concernientes a las subvenciones no recurribles, sencillamente se entenderá como subvención no recurrible a esas subvenciones que eran permitidas y protegidas de toda impugnación. De lo dicho anteriormente se puede añadir que las dos categorías de subvenciones descritas prohibidas y no recurribles, son susceptibles de ser impugnadas mediante procedimientos multilaterales de solución de diferencias, en tratándose de la subvención prohibida la parte debe demostrar que efectivamente ésta lo es, procediendo a ser retirada, si se trata de una subvención recurrible cuyos efectos han sido perjudiciales y desfavorables en el comercio, la subvención debe ser retirada o eliminar los efectos nocivos y desfavorables. En caso que haya lugar a medidas compensatorias en el caso de un Miembro importador, éste debe proceder con una investigación que demuestre que las importaciones subvencionadas están afectando su rama de producción nacional (OMC, Informe sobre el Comercio Mundial, 2006).

Estas prohibiciones no se pueden considerar recientes o novedosas como ya se había comentado al principio, en enero 1° del año de 1958, en donde con arreglo al artículo XVI mediante el párrafo 4 de la sección B, se decretó una prohibición a las subvenciones a la exportación de productos no primarios y de cumplimiento perentorio en el GATT. Y es en la Ronda de Tokio, de la que ya se hizo antes mención, que se ratifican las normas y disposiciones sobre las subvenciones a la exportación y lo referente al trato nacional, específicamente la prohibición aplicada a la medida que favorece la utilización de productos nacionales, todas estas medidas y disposiciones se consagraron al diligenciarse el Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXXIII, del GATT, el que se denominó “Código de las Subvenciones” y que entró en vigor el 1° de enero de 1980³⁶. Las principales modificaciones incluidas en el Acuerdo sobre SMC con relación a los aportes hechos en el pasado relativas a las subvenciones, se refieren a la

³⁶ Véase *supra*, los apartes sobre: el GATT sus inicios y las subvenciones agrícolas (p. 55) y la Ronda de Tokio (p. 62).

ampliación de las subvenciones prohibidas, con sujeción al trato especial y diferenciado de los países en desarrollo y en transición en su calidad de Miembros de la OMC. Es así como, también se creó un mecanismo rápido de tres meses para la solución de diferencias en cuanto a las reclamaciones por subvenciones prohibidas. El efecto sobre la aplicación de las medidas en materia de subvenciones prohibidas no era inmediato, en lo relativo a las subvenciones a la exportación, por esto los países Miembros desarrollados disponían a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre SMC de tres años para la eliminación de las subvenciones prohibidas, en tanto que los países en desarrollo o en transición podían acogerse a periodos más largos como se describe a continuación (OMC, Informe sobre el Comercio Mundial, 2006).

Consciente de la situación que presentaban los países en desarrollo en el escenario mundial, la OMC mediante el Acuerdo sobre SMC en la Parte VII y lo dispuesto en su artículo 27, se establecieron una serie de medidas concernientes al “trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros”. Estas disposiciones de tratamiento especial a los países en desarrollo tienen razones tanto de índole económica y política, ese trato especial permitió que países desarrollados y en vías de desarrollo signaran el Acuerdo sobre SMC; facilitándole a estos últimos mediante ciertas prerrogativas mantener las estructuras de subvenciones, aunque temporales, para consolidar y aumentar la oferta exportable atrayendo la inversión extranjera (Barbosa y Bernal, 2007). El artículo 27 párrafo 27.1 del Acuerdo sobre SMC establece: “Los Miembros reconocen que las subvenciones pueden desempeñar una función importante en los programas de desarrollo económico de los Miembros que son países en desarrollo (p. 276)”. Al respecto de esta Declaración normativa el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) no se ha pronunciado, debido a que esta norma simboliza más un principio rector que una norma que imponga derechos y obligaciones (Barbosa y Bernal, 2007). A través de esta norma es que se conduce la aplicación del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros, y que se consagra a través de todo el contenido del artículo 27.

En conclusión, la Ronda de Uruguay con el todo “único” realizó avances significativos en aspectos tendientes a reglamentar el comercio agrícola, varios países en desarrollo se encontraron ante novedosas disciplinas en lo relativo a las subvenciones que dispensaron una especial importancia a las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado contenidas en el Acuerdo sobre SMC, pero la protección al comercio agrícola seguía restringiendo la contribución de la agricultura al crecimiento económico mundial. Lograr liberalizar la agricultura permitiría ganancias apreciables como las logradas en la liberalización de las industrias, inclusive para las economías más pequeñas y su participación en el comercio agrícola internacional. Los países en vías desarrollo han visto a lo largo de por lo menos veinte años como se ha incrementado su participación en los mercados industriales mundiales, pero debido a las políticas proteccionistas de los países que conforman la OCDE, los países en desarrollo han observado que su participación en el comercio agrícola mundial ha permanecido más o menos sin cambio alguno (OCDE, 2001).

2.6 LA CUARTA CONFERENCIA MINISTERIAL DE LA OMC Y SUS EFECTOS POSTERIORES

La Cuarta Conferencia Ministerial de Negociaciones Comerciales Multilaterales llevada a cabo en noviembre de 2001 en Doha (Qatar), conocida también la Ronda de Doha y que se ha denominado la Ronda para el Desarrollo, es la primera desde la constitución de la OMC y la novena desde el inicio del GATT en 1947. En esta subunidad se hará una descripción de los avances de las negociaciones agrícolas desde la Ronda de Doha, el fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún, los acontecimientos de la Conferencia Ministerial de Hong Kong y cómo se encuentra la situación agrícola hoy en día. Debido a que, en el siguiente capítulo se describe el caso de la solución de diferencias entre Brasil y los Estados Unidos en el caso del algodón, se enfatizará en las descripciones de la situación agrícola sobre los aspectos concernientes a la problemática del algodón y las prácticas de aplicación de subsidios por parte de los países desarrollados.

En la Declaración Ministerial adoptada el 14 de noviembre de 2001 en Doha, en sus consideraciones acerca de la agricultura reconoció la labor de las negociaciones en materia agrícola iniciada a principios del año 2000 y en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura³⁷, en donde se incluyeron gran número de propuestas de negociación presentadas por 121 Miembros. Se recordó que el objetivo primordial es constituir un sistema de comercio equitativo y enfocado al mercado a través de un programa específico con normas para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios globales. Se comprometieron con base en los adelantos realizados en las negociaciones hasta esa fecha, a celebrar negociaciones mundiales tendientes a lograr: mejoras sustanciales con relación al acceso a los mercados; reducción de todas las formas relacionadas con las subvenciones a la exportación y su eliminación progresiva; y reducción sustancial de la ayuda interna causante de las distorsiones del comercio. Se comprometieron en la Declaración a que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo debe ser parte integral de todos los elementos de las negociaciones, y se incorporarán a las Listas de concesiones y compromisos de común acuerdo con las normas, en aras de que efectivamente se tengan en cuenta las necesidades de desarrollo de todos los países en desarrollo, además de incluir lo pertinente a la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. De la misma manera, tomaron nota de las necesidades no comerciales de estos países y de conformidad a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura. Se concertó también que las inclusiones y compromisos de disposiciones en materia de trato especial y diferenciado se establecerían no más tarde del 31 de marzo de 2003 y las Listas de concesiones durante la V Conferencia Ministerial de septiembre de 2003; a su vez, las negociaciones, incluyendo normas, disciplinas y textos legales debían concluir a 1º de enero de 2005, fecha de terminación de la Ronda (OMC, Declaración de Doha, 2001).

³⁷ El artículo 20 (*Continuación del proceso de reforma*) del Acuerdo sobre la Agricultura (1994, p. 63) expresa que: Reconociendo que el logro del objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental es un proceso continuo, los Miembros acuerdan que las negociaciones para proseguir ese proceso se inicien un año antes del término del período de aplicación, teniendo en cuenta:

- a) la experiencia adquirida hasta esa fecha en la aplicación de los compromisos de reducción;
- b) los efectos de los compromisos de reducción en el comercio mundial en el sector de la agricultura;
- c) 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
- d) qué nuevos compromisos son necesarios para alcanzar los mencionados objetivos a largo plazo.

Los países en desarrollo llegaron con fe y una buena tónica a la V Conferencia Ministerial en Cancún celebrada en septiembre de 2003, esperando unos acuerdos justos. Sin embargo, la conferencia terminó en un fracaso en vista de que los países desarrollados no fueron capaces de hacer juego con lo convenido y estipulado en la Ronda de Doha. Un número de factores críticos condujeron a este infortunado resultado, tanto la UE como los Estados Unidos fallaron en la construcción de componente domésticos para soportar la profunda reforma agrícola, que constituía la piedra angular de la Ronda de Doha. Además de esto, otros acontecimientos también ayudaron a incrementar el problema, por ejemplo: el entorno internacional estaba marcado por la recesión económica y una debilidad en la cooperación internacional que le era mucho más favorable al proteccionismo y unilateralismo, en lugar de renovar los comités para la reforma multilateral de las normas de comercio. Para empeorar las cosas, la agenda de trabajo estaba sobrecargada, y las desacertadas negociaciones afectadas por la premura de los plazos de vencimiento en las áreas clave, aunada a esta situación también, la presión de la UE, Canadá y Japón para que se tuvieran en cuenta los cuatro puntos de Singapur³⁸, los que serían decisivos para el fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún. Los cuatro puntos de Singapur hacían alusión a: inversión, política de competencia, transparencia en la gestión gubernamental y facilidades comerciales. En la Ronda de Doha, a través de la Declaración, se había dejado en claro y establecido que la decisión que se determinara en Cancún por consenso expedito acerca de las modalidades de negociaciones sobre esos cuatro asuntos, incluía el derecho a no proseguir con las negociaciones. Cabe resaltar, que los dos asuntos en particular que lograron la alineación de los países en desarrollo y eventualmente condujeron a la ruina de la Conferencia fueron: la insistencia de la UE y de otros países por adoptar los puntos de Singapur en oposición a los países en desarrollo, y el rechazo por parte de los Estados Unidos de emprender un programa con respecto a las subvenciones al algodón. Algunos avances importantes se habían efectuado en la agricultura por ejemplo, en acuerdos respecto a la escalada tarifaria, acuerdos sobre reducciones de subvenciones en el compartimento azul, un ajuste a los criterios de las subvenciones del compartimento verde,

³⁸ Se recomendó a la V Conferencia Ministerial que analizara en profundidad esos temas, denominados de Singapur por haber sido contemplados en la agenda de la OMC a través de la III Conferencia Ministerial que se celebró en ese país.

pero todo esto se perdió al sobrevenir el colapso de la Conferencia Ministerial de Cancún (CAFOD, 2003).

El tema sobre el algodón fue una prueba de cambio durante la Conferencia Ministerial de Cancún, porque proporcionaba una severa ilustración de los flujos de las corrientes de cambio en materia de normas agrícolas en la OMC. A pesar de los acuerdos en torno a las disciplinas durante la Ronda de Uruguay, las subvenciones al algodón eran una amenaza permanente para la supervivencia de millones de productores y personas que derivan su sustento del cultivo de ésta planta malvácea. Los países de África occidental, asistieron con un buen talante a Cancún presentando una serie de propuestas constructivas, teniendo bastante acogida y soporte político, tanto de los países desarrollados como en desarrollo; pero, el fracaso en la búsqueda de un resultado en la Conferencia de Cancún representó un serio retroceso de las negociaciones. Los países de África occidental habían mostrado cierto grado de flexibilidad en cuanto a las reducciones de los términos de la fecha de expiración de las subvenciones distorsivas del comercio del algodón. Sin embargo, los productores no estaban dispuestos a esperarse hasta el final de la Ronda para tomar los causes de acción y en especial si los términos se dilataban más allá del 2005, por cinco o diez años más. A la sazón, en muchos de estos países africanos pobres, el sector algodonero desaparecería; fue por esto que, el caso del algodón se negociaría en un primer plano. De allí que, el texto presentado el 13 de septiembre en Cancún fuera rechazado por una gran mayoría de Miembros de la OMC. Para efectos de darle una solución pronta al problema del algodón, el grupo negociador acerca de los asuntos sobre el algodón creado en Cancún, debía estudiar las necesidades en este sentido y proponer alternativas de solución lo más pronto posible. Claro está, que quién debía hacer el mayor esfuerzo de su parte con relación a las subvenciones que distorsionan el comercio del algodón, era los Estados Unidos quien otorga los mayores subsidios al algodón y naturalmente la UE. Potencialmente, las subvenciones otorgadas a los pequeños productores en los países ricos se debían tener en cuenta, pero esto no debería considerarse una excusa para la inactividad respecto del problema; empero, fue poco clara e insuficiente la reforma sobre el algodón por parte de los Estados Unidos, pues era aquí donde debería darse el primer paso. Por esto los Estados

Unidos, debería aceptar el reto y proponer programas constructivos concernientes a la disminución de sus propios subsidios al algodón. No obstante, ninguna iniciativa significativa se presentó para ayudar a resolver la problemática que iba tornándose en un callejón sin salida (CAFOD, 2003). Se transcribe a continuación el texto sobre *la iniciativa sectorial sobre el algodón*³⁹, parágrafo 27, segunda revisión del 13 de septiembre de 2003, véase *infra* acerca de su rechazo.

Reconocemos la importancia del algodón para el desarrollo de varios países en desarrollo, y entendemos la necesidad de adoptar medidas urgentes para abordar distorsiones del comercio en esos mercados. En consecuencia, encomendamos al Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales que consulte a los Presidentes de los grupos de negociación sobre la agricultura, el acceso a los mercados para los productos no agrícolas y las normas para abordar la repercusión de las distorsiones que existen en el comercio del algodón, las fibras artificiales, los textiles y el vestido para asegurar una consideración global del sector en su totalidad. Encomendamos al Director General que consulte a las organizaciones internacionales pertinentes, entre ellas las instituciones de Bretton Woods, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Centro de Comercio Internacional, para orientar eficazmente los programas y recursos existentes hacia la diversificación de las economías donde el algodón representa la parte principal del PIB. *Los Miembros se comprometen a abstenerse de ejercitar las facultades discrecionales que les confiere el párrafo 1 del Anexo A para evitar hacer reducciones de la ayuda interna al algodón* (bastardilla fuera del texto) (OMC, Negociaciones sobre la Agricultura, 2004).

El proyecto de texto sobre el algodón no obtuvo ningún progreso, al contrario fue un revés para los productores de algodón del África occidental quienes creían que uno de los temas primordiales en la Conferencia Ministerial de Cancún debería de ser el impacto de las subvenciones otorgadas a los productores de algodón estadounidenses. Además, lo contemplado en el parágrafo 27 (véase *supra*) que hacía la cuestión más difícil al mezclar lo concerniente al algodón con las tarifas de la industria textil y el vestuario, lo que no compensaría ningún nuevo tipo de ayudas, sugiriendo esta circunstancia que el camino a seguir por parte de los países de África occidental, sería una diversificación de la agricultura, en donde no se consideraría el cultivo del algodón, que sería refrenado por las acciones del dumping estadounidense en el comercio global del algodón (CAFOD, 2003).

³⁹ Consúltase **JOB(03)/150/Rev.2** 13 de septiembre de 2003, en OMC, Negociaciones sobre la agricultura 2004, disponible en: http://www.ictsd.com/ministerial/Cancún/docs/draft_Cancún_minist_text_rev2.pdf

Seguidamente a la Conferencia Ministerial de Cancún, el Señor Pascal Lamy en un interesante discurso pronunciado ante el Parlamento Europeo, presentó un análisis político de lo que aconteció detrás del fracaso de Cancún. Él concluía, que los Estados Unidos veían que no existía razón alguna para llegar a acuerdos sobre el algodón, ya que tendría que enajenar el progreso sustancial del acceso de su mercado agrícola de exportación de algodón. Pero el G22⁴⁰ estaba deseoso de privarse de un progreso inmediato en la agricultura, ya que se encontraba satisfecho de considerarse políticamente como un mayor jugador y de proteger sus ganancias ante la defensiva de la no liberalización, en particular en lo tocante a las tarifas de la industria. Esto propició la coalición de los pequeños países en desarrollo como el grupo de los 90 (G90), que se opusieron radicalmente a los puntos de Singapur, para prevenir un acuerdo que minara su acceso preferencial a los mercados septentrionales (CAFOD, 2003). Seguido del colapso de la Conferencia Ministerial de Cancún, la prensa internacional manifestó sus comentarios con relación a la problemática de la OMC en México; la editorial del Wall Street Journal del 16 de septiembre de 2003 se expresaba así, acerca de la situación: “What really died on Sunday was the developed world illusion, especially in Europe, that farm subsidies are untouchable”, y Kevin Watkins de Oxfam, escribía el 22 de septiembre para The Guardian, lo siguiente en relación al fracaso de Cancún: “The EU can either defend the common agricultural policy or it can defend multilateralism. It can't do both (Citado en CAFOD, 2003, p. 9)”. El fracaso de la Cumbre de Cancún había socavado y puesto en peligro el sistema multilateral de comercio. Por eso, era una obligación perentoria de todos los Miembros el realizar un desarrollo acertado y rápido de las negociaciones que encauzaran nuevamente el rumbo de la Ronda. La alternativa consistía en abandonar la esperanza de que los estados, por si mismos pudiesen crear entre ellos las reglas del comercio mundial para ayudar a remediar el crecimiento inequitativo y la peligrosa amenaza de la inestabilidad de un mundo dividido. La construcción confidencial de medidas por parte de los mayores jugadores, se constituía en

⁴⁰ El G20 estaba integrado por: Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, India, México, Pakistán, Paraguay, Perú, Filipinas, Sur África, Tailandia y Venezuela. Durante el transcurso de la Conferencia Ministerial de Cancún, El Salvador dejó el Grupo, entre tanto Egipto, Nigeria e Indonesia se adhirieron para sumar un total de 22 países (Actualmente 21). Véase para mayor una información http://www.ictsd.com/ministerial/Cancún/docs/G21_ag_text.pdf y <http://www.ictsd.com/issarea/ag/resources/G-20%20official%20text.pdf>

una necesidad urgente para devolver la confianza y acometer el éxito de la Ronda. La Declaración de Cancún produjo algunas claves útiles para restablecer las conversaciones en Ginebra, estos fueron dos principios fundamentales a saber: uno, mantener puntos de convergencia en aquellas áreas donde se alcanzaron altos niveles de concordancia en los textos, y procurar mantener un trabajo aceptable y coherente en la elaboración total de esos textos; y dos, una convocatoria próxima del Consejo General, no más allá del 15 de diciembre para posibilitar acciones que conllevaran al éxito y la culminación a tiempo de las negociaciones (CAFOD, 2003).

Vale la pena destacar como un logro positivo de esa Cumbre de Cancún, que la necesidad de construir y corregir los asuntos en torno a las discusiones suscitadas entre los países ricos y en desarrollo, gestó la coordinación y coherencia entre las coaliciones negociadoras de estos últimos a través del G20, y la consolidación de los grupos de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), el grupo de los países menos adelantados (PMA) y la Unión Africana. Todos ellos, más que constituir una amenaza, abrieron un nuevo panorama político y se constituyeron como una oportunidad para expedir de manera más enfocada y efectiva un vínculo de negociaciones en relación a la problemática que correlacionara los 146 Miembros de la OMC en ese tiempo (CAFOD, 2003).

Sin embargo, no es sino hasta el programa de trabajo consensuado por el Consejo General de la OMC, en julio de 2004 y conocido como “Marco de Julio”, en el que se excluyen de las negociaciones los asuntos de Singapur (inversiones, defensa de la competencia, transparencia de la gestión pública -compras públicas- y facilidades comerciales) y se circunscriben particularmente en el caso agrícola, que con respecto a las ayudas internas se propuso establecer un esquema de fórmulas de bandas de corte lineal para armonizar las reducciones del apoyo de los países desarrollados. Entendido ese esquema se obliga a un compromiso general que comprende la suspensión total de la ayuda doméstica a partir de los niveles consolidados. Luego, debe reducirse la MGA (compartimento ámbar), comprendida por los precios administrados y las subvenciones a los insumos, y el nivel de *minimis* constituido hasta la fecha por el 5 por ciento de la producción agrícola no sujeto a

compromisos de reducción. Se pacta un límite para las subvenciones contenidas en el “compartimento azul”, en especial los pagos en deficiencia⁴¹ basados en rendimientos históricos y los niveles de subvenciones específicas o por producto. En lo correspondiente de competencia (subvenciones) a las exportaciones, el programa estableció la eliminación paralela de cualquier forma de subvenciones a la exportación. En lo pertinente al acceso a los mercados se estableció que las reducciones a los aranceles consolidados deben ser sustanciales a través de la implementación de una fórmula lineal de bandas. Se propuso usar cortes mayores para los aranceles más altos y con flexibilidad hacia los productos sensibles, para los que se contempla la expansión de cuotas arancelarias (Tussie y Stancanelli, 2006).

La Conferencia Ministerial de Hong Kong, complementó el llamado “Marco de Julio de 2004” a través de una proposición de darle continuidad a las negociaciones sumando ciertas precisiones, que no fueron suficientes para reducir la brecha de diferencias existentes entre la Agricultura y el Acceso a Mercados para Productos no Agrícolas (NAMA, según sus siglas en inglés). Se planteó terminar el programa de trabajado de Doha y concluir la Ronda comenzando el 2007, es decir con dos años de retraso respecto del calendario inicial que fuera programado para el 2005. Los ministros, en cuanto a las diferentes áreas de negociación, determinaron establecer las modalidades para la Agricultura, NAMA y Servicios como tarde el 30 de abril de 2006, plazo que no se cumplió y los llevo a concentrarse en los proyectos de listas globales de concesiones basadas en las modalidades antes citadas, durante el 2006. La Declaración de Hong Kong en materia de Agricultura dispuso, en cuanto el acceso a los mercados implementar cuatro bandas para estructurar los cortes arancelarios, entendiendo la necesidad de reconocer los umbrales en cada banda y su la profundidad de la reducción. Se señalo que los países en desarrollo tendrán la flexibilidad de establecer un número determinado de líneas arancelarias y los productos especiales o sensibles, que se sujetaran a menores cortes o exceptuados de ellos. Se contempla también, un mecanismo de salvaguardia especial para países en desarrollo, que

⁴¹ Los pagos por deficiencia son aquellos mediante los cuales se igualan los costos agrícolas, usualmente más altos en los países desarrollados, con el precio de mercado.

será puesto en marcha en función de las variaciones de cantidad y precio de las importaciones. Con relación al algodón se determinó que los países desarrollados deben dar acceso libre de derechos y contingentes a las exportaciones provenientes de los países menos adelantados (PMA) una vez comience el periodo de aplicación. En lo referente a la competencia de exportaciones se acordó para finales del 2013, la eliminación paralela de cualquier tipo de subvenciones a la exportación. En el tema de las subvenciones al algodón se estableció que debían ser eliminadas a partir del 2006. En lo correspondiente a la ayuda interna se acordaron tres bandas de corte global y para los cortes de la MGA, con un mayor impacto para las bandas superiores. En la banda superior o de mayor corte se indicó que debería estar la UE, los Estados Unidos y Japón en la banda intermedia y los otros Miembros en la banda inferior. Los países en desarrollo que no hubiesen adquirido compromisos en cuanto a la MGA, se consideran exentos de las reducciones en el nivel de *minimis* y de corte global de la ayuda interna. En lo concerniente al algodón, en la Declaración se estipuló una frase entre corchetes, es decir no acordada, reconociendo el propósito a que deben llegar las negociaciones: la reducción en mayor grado de las subvenciones internas a la producción y que propician las distorsiones en el comercio. Esta disposición concierne casi que exclusivamente a las ventas de algodón de los Estados Unidos, siendo ésta vital para cuatro países del África occidental⁴²; más sin embargo, el compromiso de la reducción sustancial a la ayuda interna que más preocupa a los países en desarrollo cultivadores de algodón, quedó sin acordar en la Conferencia Ministerial de Hong Kong (Tussie y Stancanelli, 2006).

¿Qué acontece en la actualidad con relación al algodón? El Comité de Agricultura de la OMC en Sesión Extraordinaria dio a conocer el 6 de diciembre de 2008, el proyecto revisado de Modalidades para la Agricultura⁴³, basado en el texto de julio 10 de ese mismo año. Con relación al algodón el Comité expresó: “Después de julio hemos restablecido al menos un diálogo positivo y un sentimiento de confianza que los acontecimientos de fines

⁴² Estos países del África occidental son: Benín, Burkina Faso, El Chad y Malí.

⁴³ Véase el documento TN/AG/W/4/Rev.4, [en línea] disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric.htm, consultado en diciembre 11 de 2008.

de julio habían erosionado gravemente. Hemos llegado también a una opinión sólida y común sobre las cifras que es preciso calcular para llegar a una decisión final (OMC, Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria, 2008, p. 3)”. En ese mismo documento se incluye lo dispuesto en lo relativo a las reducciones destinadas a la ayuda interna para el algodón y que dice textualmente lo siguiente:

54. Los aspectos de la cuestión del algodón relativos al desarrollo se abordarán según lo previsto en el párrafo 12 de la Declaración Ministerial de Hong Kong. La ayuda para el algodón comprendida en la MGA se reducirá aplicando la siguiente fórmula:

$$Rc = Rg + (100 - Rg) * 100/3 * Rg$$

Rc = Reducción específica aplicable al algodón, expresada como porcentaje

Rg = Reducción general de la MGA, expresada como porcentaje

55. Esta fórmula se aplicará al valor de base de la ayuda calculado como promedio aritmético de las cantidades notificadas por los Miembros con respecto al algodón en los cuadros justificantes DS.4 de 1995 a 2000. El límite del compartimento azul aplicable al algodón se cifrará en un tercio del límite por productos específicos que se habría obtenido si se hubiese seguido la metodología de aplicación general descrita *supra*.

Aplicación

56. Las reducciones de la ayuda interna causante de distorsión del comercio destinada al algodón se efectuarán en un plazo que será un tercio del plazo para la aplicación.

Trato especial y diferenciado

57. Los países en desarrollo Miembros que tengan compromisos pertinentes sobre la MGA y el compartimento azul con respecto al algodón que en otro caso serían aplicables en virtud de las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo, incluido el párrafo 27⁴⁴ *supra*, establecerán una tasa de reducción para el algodón que será de dos tercios de la que sería aplicable en virtud del párrafo 54 *supra*.

58. Los países en desarrollo Miembros cumplirán sus compromisos de reducción con respecto al algodón en un plazo más largo que el correspondiente a los países desarrollados Miembros.

Por último, se puede concluir que las negociaciones y debates que han acontecido desde la Ronda de Doha hasta hoy en día,

⁴⁴ El párrafo 27 expresa: “27. Los países en desarrollo Miembros establecerán los límites de su MGA por productos específicos optando por uno de los métodos siguientes y consignando todos sus compromisos en materia de MGA por productos específicos con arreglo al método elegido:

- a) el promedio de la MGA por productos específicos en el período de base 1995-2000 ó 1995-2004 que haya escogido el Miembro de que se trate, sobre la base de las notificaciones al Comité de Agricultura; o
- b) el doble del nivel *de minimis* por productos específicos del Miembro de que se trate conforme se establece en el párrafo 4 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay durante los períodos de base a que se refiere el apartado a) *supra*; o
- c) el 20 por ciento de la MGA Total Anual Consolidada en el año pertinente durante el plazo para la aplicación de la Ronda de Doha (OMC, Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria, 2008, p. 9)”.

en torno a la Agricultura y en especial los temas relativos al algodón, han contribuido notablemente a una búsqueda por la reducción y posible eliminación de las subvenciones al soporte interno, la competencia de las exportaciones y en determinadas partes relativas al acceso a los mercados.

En la siguiente unidad se describe el proceso sobre la diferencia entre el Brasil y los Estados Unidos, debido a las subvenciones conferidas a productores y rama de la producción por Estados Unidos al algodón americano (*upland*), las descripciones y algunas explicaciones sobre los artículos que consagran las disposiciones en materia de subvenciones prohibidas, recurribles y el perjuicio grave entre otras estudiadas en el Acuerdo sobre SMC, así como los artículos relacionados con la ayuda interna y la competencia a las exportaciones descritos en el Acuerdo sobre la Agricultura, serán de gran ayuda para complementar el planteamiento sobre el caso de la diferencia entre Brasil y Estados Unidos.

3. CASO: SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS ENTRE BRASIL Y ESTADOS UNIDOS - SUBVENCIONES AL ALGODÓN AMERICANO (*UP LAND*)

En el desarrollo de esta unidad se describe una síntesis de la manera como la OMC aplica las disciplinas en lo que corresponde a las subvenciones agrícolas en virtud de lo contemplado en el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre SMC y el GATT de 1994, para resolver una diferencia entre Brasil y Estados Unidos, debido a la concesión de este último de subsidios al algodón (*upland*) que distorsionan el comercio internacional. Se pretende confirmar que este organismo multilateral creado con el propósito de liberalizar el comercio entre sus Miembros, efectivamente hace valer sus principios fundamentales de participación y cooperación que son constituyentes del multilateralismo.

En principio se esboza brevemente una descripción de las etapas que debe cursar una diferencia en la OMC, para seguidamente exponer de manera concisa lo acontecido en el proceso del caso de Brasil y su diferencia con Estados Unidos en relación a las subvenciones prohibidas y recurribles otorgadas a productores y exportadores de algodón americano (*upland*). La fuente de información principal para el desarrollo de este aparato se basa exclusivamente en los documentos contenidos en la Web de la OMC.

3.1 ETAPAS PARA LA SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

Debe entenderse, que en una institución multilateral como lo es OMC ha requerido de la conformación de mecanismos que la hagan rápida, eficiente y justa en la aplicación de las

normas, cuando haya problemas entre sus miembros; por esto es que, el procedimiento creado para la solución de diferencias es determinante para la solidez del sistema multilateral de comercio y de la estabilidad de la economía de los miembros que lo componen. El propósito no es simplemente hacer valer la ley y dictar sentencia, que se sobreentiende da seguridad y previsibilidad al sistema de comercio, por el contrario lo primordial es la solución de las diferencias y en lo posible mediante la celebración de consulta. Buscando por lo general en todas las etapas que deba cursar una diferencia, mediar a través de los buenos oficios y la conciliación o mediación. Las normas, procedimientos y plazos de ejecución de las diferencias se encuentran claramente definidas en el marco de la OMC, de tal manera que las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los Grupos Especiales podrán ser aceptadas o rechazadas por todos los Miembros de la OMC. Las apelaciones son factibles y soportadas en materia de derecho.

Las diferencias en la OMC se presentan por el incumplimiento de las normas, cuando un país acoge una política comercial o adopta alguna medida que otros Miembros consideran quebranta las reglamentaciones, o se incumplen las obligaciones contraídas al seno de la Organización; es por esto que, los Miembros han estipulado acudir al sistema multilateral de solución de diferencias, para acatar los procedimientos acordados y respetar las doctrinas y fallos pronunciados, antes que adoptar medidas unilaterales.

En el GATT de 1947 existía un procedimiento de solución de diferencias, pero adolecía de plazos fijos, razón que permitía la obstrucción y el no acatamiento de las resoluciones, redundando esta situación en que muchos casos tomaran bastante tiempo para concluirse. No es sino, hasta el Acuerdo de la Ronda de Uruguay en donde se definirán y establecerán más claramente las etapas, fechas y plazos flexibles, así como los tiempos de duración de una solución de diferencias. Un caso corriente de solución de diferencias que llegue hasta la primera resolución, no debe durar más de un año y de quince meses para haber apelación.

Figura 2. Procedimiento para la solución de diferencias



Fuente:: OMC

De la rapidez, la eficacia y la equidad en la solución de diferencias depende el funcionamiento de la OMC.

En la figura 2⁴⁵ véase *supra*, se muestra una sinopsis de los pasos del procedimiento para la solución de diferencias, que se encuentra reglamentado por el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD).

El Consejo General de la OMC, asume la forma del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) quien a su vez se encuentra integrado por todos los Miembros de la Organización. El OSD tiene la facultad de establecer los “grupos especiales” integrados por expertos que se encargan de estudiar la diferencia y proferir sus conceptos al respecto, pero es el OSD que tiene la potestad de aceptar o rechazar los resultados emanados de los grupos de expertos, también es de su resorte aprobar o rebatir las apelaciones. Este Órgano permanece alerta de que se cumplan y apliquen las resoluciones y resultados por parte de los Miembro; además, tiene la autoridad para implantar medidas de retorsión⁴⁶ cuando un país infringe el cumplimiento de una resolución adoptada.

⁴⁵ Véase: ENTENDER A LA OMC: “SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS”, [en línea] disponible en: <http://www.wto.org/>, recuperado: 1 de diciembre de 2008.

⁴⁶ Las medidas de retorsión son una serie de sanciones que el OSD está en capacidad de imponer al Miembro(s) que una vez cumplidos los plazos estipulados para haber hecha efectiva la resolución, esto no se haya llevado a cabo por él o ellos. De tal suerte que, la medida de retorsión puede ser aplicada al sector donde emergió la diferencia o por la gravedad del asunto aplicarse a otros sectores o Acuerdos. Véase: ENTENDER LA OMC: “Una solución excepcional””, [en línea] disponible en: <http://www.wto.org/>, recuperado: 1 de diciembre de 2008.

3.2 ESTADOS UNIDOS Y LAS SUBVENCIONES AL ALGODÓN AMERICANO (UPLAND)

En la solicitud de celebración de consultas presentada por el Brasil de fecha 27 de septiembre de 2002, Brasil, consideró que los Estados Unidos ha propiciado una infraestructura de subvenciones de elevados costos para el sector agrícola, conduciéndolo a una sobreproducción y específicamente del algodón (*upland*), el que seguirá desplazando y siendo un obstáculo a las exportaciones del Brasil como proporción de su participación en el mercado mundial y de mercados nacionales específicos relacionados con el algodón (*upland*). Brasil, indica que los Estados Unidos han incurrido en el consentimiento de subvenciones prohibidas y recurribles vulnerando de esta manera lo contemplado en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura, el Acuerdo sobre SMC y las normas del GATT de 1994, que fueron objeto de la solicitud. Este caso particular se va a resolver, pero no sin antes franquear los procedimientos para la solución de diferencias; los hechos fundamentales son los siguientes: solicitud de celebración de consultas, fecha de recepción 27 de septiembre de 2002; informe del Grupo Especial, fecha de distribución 8 de septiembre de 2004; informe del Órgano de Apelación, fecha de distribución 3 de marzo de 2005; informe del Grupo Especial del párrafo 5 artículo 21, fecha de distribución 18 de diciembre de 2007; informe del Órgano de Apelación, fecha de distribución 2 de junio de 2008. A continuación de forma abreviada se destacarán los hechos más sobresalientes del proceso y en función de las etapas antes enunciadas.

3.2.1 Solicitud de asociación a las consultas presentada por el Brasil. Como se expuso antes esta solicitud se presentó el 27 de septiembre de 2002 basada “[...] de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 7 y el artículo 30 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC), el artículo 19 del Acuerdo sobre

la Agricultura, el artículo XXII del GATT de 1994 y el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD)⁴⁷”. El artículo 4 del Acuerdo sobre SMC contiene en el párrafo primero las acciones pertinentes en función del artículo 3 que versa sobre las subvenciones prohibidas⁴⁸ y dice que: “Cuando un Miembro tenga razones para creer que otro Miembro concede o mantiene una subvención, el primero podrá pedir al segundo la celebración de consultas”, el artículo 7 párrafo 7.1 expresa que: “[...] cuando un Miembro tenga razones para creer que cualquier subvención, de las mencionadas en el artículo 1, que conceda o mantenga otro Miembro es causa de daño a su rama de producción nacional, de anulación o menoscabo o de perjuicio grave, el primero podrá pedir al segundo la celebración de consultas”. Es decir, Brasil daba soporte a la solicitud de consultas en virtud de los Acuerdos. La otra parte del documento establecía por parte de Brasil las razones que configuraban las subvenciones prohibidas y recurribles, otorgadas a productores, usuarios y exportadores, como: las subvenciones de ayuda interna otorgada a la rama de la producción estadounidense del algodón americano (*upland*) para las campañas⁴⁹ de comercialización entre 1999 a 2002; las subvenciones y la ayuda interna otorgadas de acuerdo con lo estipulado en la Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural de 2002 (FSRIA), las subvenciones y la ayuda interna otorgadas en virtud de la Ley de protección de riesgos Agrícolas de 2002; las subvenciones y la ayuda interna proporcionadas en virtud de la Ley Federal de Mejora y Reforma de la agricultura (FAIR Act) de 1996 entre otras; y también las leyes, reglamentos, mecanismos legales y modificaciones que contemplan tales subvenciones incluidos los créditos a la exportación (programas de garantías de créditos a la exportación GSM 102, GSM 103 y SCGP) soportes y cualquier otro tipo de asistencia suministrada a productores, usuarios y

⁴⁷ Véase documento WT/DS267/1, G/L/571, G/SCM/D49/1, G/AG/GEN/54, (p. 1) de 3 de octubre de 2002 [en línea] disponible en: <http://www.wto.org/>, recuperado: 1 de diciembre de 2008.

⁴⁸Para una mayor explicación del artículo 3 véase *supra*, capítulo 2 “El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias”.

⁴⁹ La "campaña de comercialización" del algodón americano (*upland*) va del 1º de agosto al 31 de julio. Por ejemplo, la campaña de comercialización de 2001 comenzó el 1º de agosto de 2001 y terminó el 31 de julio de 2002. El Brasil, lo mismo que los Estados Unidos en los documentos oficiales de su Departamento de Agricultura (USDA) considera que "campaña de comercialización" significa lo mismo que "campaña agrícola". Véase documento WT/DS267/1, G/L/571,

exportadores de la rama de producción del algodón americano (*upland*)⁵⁰. El gobierno de Brasil consideró incompatibles las medidas sobre la ayuda interna y de competencia a las exportaciones invocando las siguientes disposiciones:

1)el apartado c) del artículo 5 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias; 2)los apartados b), c) y d) del párrafo 3 del artículo 6 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias; 3)el párrafo 1 a) del artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, en particular el punto j) de la Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación que figura en el Anexo I del mismo; 4)el párrafo 1 b) del artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias; 5)el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias; 6)el párrafo 3 del artículo 3 del Acuerdo sobre la Agricultura; 7)el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo sobre la Agricultura; 8)el artículo 8 del Acuerdo sobre la Agricultura; 9)el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura; 10)el párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo sobre la Agricultura; y 11) el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994⁵¹.

En ese mismo documento de solicitud de asociación a las consultas, Brasil adujo que la utilización de las medidas (véase *supra*) tienen repercusiones significativas en la reducción de los precios y contención de la subida de los precios en los mercados del algodón americano (*upland*) en el Brasil; el efecto de las medidas repercute al desplazar u obstaculizar las exportaciones del algodón americano (*upland*) de Brasil hacia mercados de terceros países; y el efecto de las medidas aumenta la participación en el mercado mundial del algodón americano (*upland*) de Estados Unidos, todo esto en lo relativo al apoyo de las campañas de comercialización en los Estados Unidos durante el periodo de 1999 a 2002.

3.2.2 Informes de Grupos Especiales y adopciones del Órgano de Apelación. Luego de una segunda solicitud de consulta, el OSD instituyó el Grupo Especial, tras su reunión del

G/SCM/D49/1, G/AG/GEN/54, (p. 1) de 3 de octubre de 2002 [en línea] disponible en: <http://www.wto.org/>, recuperado: 1 de diciembre de 2008

⁵⁰ Véase documento citado WT/DS267/1, G/L/571, G/SCM/D49/1, G/AG/GEN/54.

⁵¹ Véase *infra* documento citado (p. 4).

18 de marzo de 2003. La Argentina, el Canadá, las CE, China, la India, el Pakistán, el Taipéi Chino y Venezuela se reservaron sus derechos a participar en las actuaciones del Grupo Especial en calidad de terceros. Para esa fecha, el presidente del OSD manifestó que seguía en las consultas con Estados Unidos y Brasil para designar un representante del OSD, con miras a encontrar información según lo previsto en el en el Anexo V⁵² del Acuerdo sobre SMC, invocado por Brasil en solicitud para establecer un Grupo Especial. En fechas subsiguientes, reservaron su derecho en calidad de terceros Benín, Australia, el Paraguay, Nueva Zelandia y El Chad en este orden respectivo. Brasil solicitó del OSD, establecer el Grupo Especial, éste fue instaurado el 19 de mayo de 2003.

En el documento de Informe del grupo Especial⁵³ distribuido el 8 de septiembre de 2004, se presentaron las conclusiones y recomendaciones, algunas de estas fueron por ejemplo, en lo relativo a las campañas de comercialización de 1999-2002 otorgada a la rama de la producción del algodón americano (*upland*) se manifestó que:

[...] las medidas de ayuda interna de los Estados Unidos examinadas en la Sección VII.D del presente informe otorgan ayuda a un producto básico específico por encima de la decidida durante la campaña de comercialización de 1992 y, en consecuencia, no satisfacen las condiciones establecidas en el apartado b) del artículo 13 del *Acuerdo sobre la Agricultura*, por lo cual no están exentas de medidas (*actions*) basadas en el párrafo 1 del artículo XVI del *GATT de 1994* o los artículos 5 y 6 del *Acuerdo SMC*;

En cuanto a las subvenciones y la ayuda interna otorgadas de acuerdo con lo estipulado en el artículo 1207 (a) de la Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural de 2002 (FSRIA), que prevé los pagos al usuario para la comercialización (Fase 2), para exportadores de algodón americano (*upland*) el Grupo Especial dispuso que:

⁵² El Anexo V trata acerca de “procedimientos para la información relativa a perjuicio grave”, contemplado el “perjuicio grave” en el artículo 6 de la Parte III correspondiente a Subvenciones Recurribles y a las “acciones” establecidas en el artículo 7. Todos los Miembros deberán cooperar con el Grupo Especial y la persona designada por el OSD, para la obtención de las pruebas que habrá de revisar el Grupo Especial.

⁵³ Véase WT/DS267/R ESTADOS UNIDOS-SUBVENCIONES AL ALGODÓN AMERICANO (UPLAND), [en línea] disponible en: <http://www.wto.org/>, recuperado: 1 de diciembre de 2008.

- i. el artículo 1207(a) de la Ley FSRI de 2002, que prevé los pagos al usuario para la comercialización (Fase 2), para exportadores de algodón americano (*upland*), es una subvención a la exportación, enumerada en el párrafo 1 a) del artículo 9 del *Acuerdo sobre la Agricultura*, otorgada con respecto al algodón americano (*upland*), un producto no consignado en la Lista. Por consiguiente, es incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del párrafo 3 del artículo 3 y el artículo 8 del *Acuerdo sobre la Agricultura*;
- ii. como no está en plena conformidad con las disposiciones de la Parte V del *Acuerdo sobre la Agricultura*, no satisface la condición establecida en el apartado c) del artículo 13 del *Acuerdo sobre la Agricultura*, por lo cual no está exento de medidas (*actions*) basadas en el artículo XVI del *GATT de 1994* o los artículos 3, 5 y 6 del *Acuerdo SMC*;
- iii. el artículo 1207(a) de la Ley FSRI de 2002, que prevé los pagos al usuario para la comercialización (Fase 2), para exportadores de algodón americano (*upland*), es una subvención a la exportación prohibida por los párrafos 1 a) y 2 del artículo 3 del *Acuerdo SMC*;

En resumen, el Grupo Especial constató que las garantías de créditos a la exportación de los productos del sector agrícola están condicionadas a las disciplinas de la OMC, en lo que concierne a las subvenciones a la exportación y tres de los programas de garantía de créditos a la exportación (véase *supra*) de los Estados Unidos se consideran subvenciones a la exportación prohibidas y que no gozan de la protección de la Cláusula de Paz, por consiguiente quebrantando esas disciplinas. Además, se constató por parte del Grupo Especial que los programas de ayuda interna para el algodón tampoco están protegidas por la Cláusula de Paz, así como también determinados programas tienen como efecto un “perjuicio grave” para los intereses del Brasil configurado por la contención de la subida de los precios en el mercado internacional.

Los Estados Unidos, notificaron el 18 de octubre de 2004 su intención de apelar contra algunas argumentaciones de derecho e interpretaciones jurídicas expresadas por el Grupo Especial, el informe⁵⁴ del Órgano de Apelaciones se distribuyó a los Miembros el 3 de marzo de 2005, que en resumen expuso lo siguiente: en lo relativo la Cláusula de Paz confirmo lo constatado por el Grupo Especial en cuanto a que las medidas de ayuda interna impugnadas concedieron entre 1999 y 2002, ayuda al algodón americano (*upland*) por

⁵⁴ Véase Informe del Órgano de Apelaciones WT/DS267/AB/R 3 de marzo de 2005.

encima de estipulada en el periodo base de 1992, luego esas medidas no están exentas, por lo contemplado en el apartado b) ii) del artículo 13, de medidas basadas en el párrafo 1 del artículo XVI del GATT de 1994 y en la Parte III del Acuerdo sobre SMC; confirma lo constatado por el Grupo Especial en lo referente a dos medidas impugnadas acerca de los pagos por contratos de producción flexible y los pagos directos, éstas están relacionadas con el tipo de producción iniciada después del periodo de base, por tanto no se pueden considerar como medidas de la caja verde y que se encuentran estipuladas de acuerdo con el párrafo 6 b) del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura; y, tampoco se encuentran exentas en virtud del apartado a) ii) del artículo 13, de medidas en función del artículo XVI del GATT de 1994 y en la Parte III del Acuerdo sobre SMC; pero, modifica del Grupo Especial la expresión “ayuda de un producto básico específico” del apartado b) del artículo 13, sin embargo, confirma la conclusión del Grupo Especial en cuanto a que las medidas de ayuda interna impugnadas si conceden soporte al algodón americano (*upland*) (OMC, Solución de Diferencias, 2008).

Con relación al “perjuicio grave” el Órgano de Apelaciones expresa que: confirma lo constatado por el Grupo Especial sobre el efecto de las subvenciones supeditadas a los precios impugnadas, es decir, los pagos del programa de préstamos para la comercialización y los pagos al usuario para la comercialización (Fase 2), los pagos de asistencia por pérdida de mercados y los pagos anticíclicos, es demostrativa de la contención de la subida de precios en el sentido del párrafo 3 c) artículo 6 del Acuerdo sobre SMC y en concordancia con las confirmaciones del Grupo Especial de que: i) el “mismo mercado” en el sentido del párrafo 3 c) del artículo 6 del Acuerdo SMC puede ser un “mercado mundial”, hay un “mercado mundial” del algodón americano (*upland*), y se “puede considerar que el Índice A refleja un precio mundial en el mercado mundial del algodón americano (*upland*); ii) “hay una relación causal” entre las subvenciones supeditadas a los precios y el efecto significativo de contención de subida de precios, y los otros factores invocados por los Estados Unidos no atenúan esa relación causal; iii) no era necesario hacer ninguna cuantificación precisa de los beneficios otorgados al algodón

americano (*upland*) por las subvenciones supeditadas a los precios, y iv) el efecto de las subvenciones supeditadas a los precios de las campañas de comercialización 1999-2002 es una significativa contención de la subida de los precios en el mismo periodo; también constata, que el Grupo Especial presentó tal y como se exige en el párrafo 7 del artículo 12 del ESD, las pruebas de hecho y la aplicabilidad de las disposiciones adecuadas y los argumentos en que se sustentaron la pruebas; en lo que corresponde resolver sobre la interpretación de las palabras “participación en el mercado mundial” respecto del párrafo 3 d) del artículo 6 del Acuerdo sobre SMC, el Órgano de Apelaciones no confirma ni revoca la constatación del Grupo Especial de que dichas palabras representan participación en la oferta mundial (OMC, Solución de Diferencias, 2008).

En relación con pagos al usuario para la comercialización (Fase 2) el Órgano de Apelación: confirma las constataciones del Grupo Especial de que los pagos de la Fase 2 a usuarios internos del algodón americano (*upland*) de los Estados Unidos y con lo dispuesto en el artículo 1207 (a) de la Ley FSRI de 2002, configura subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados, luego no son compatibles con los párrafos 1 b) y 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre SMC; además, confirma del Grupo Especial que lo que concierne a los pagos de la Fase 2, en relación a las exportaciones del algodón americano (*upland*) de los Estados Unidos, de acuerdo con el artículo 1207 (a) de la Ley FSRI de 2002, que son subvenciones supeditadas a las exportaciones de común acuerdo con el párrafo 1 a) del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura, que son incompatibles con el párrafo 3 y el artículo 8 de ese Acuerdo y con los párrafos 1 a) y 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre SMC (OMC, Solución de Diferencias, 2008).

En relación a los programas de garantías de créditos a la exportación se describen algunas de las constataciones y confirmaciones más importantes proferidas por el Órgano de

Apelación⁵⁵; constata que el Grupo Especial aplicó debidamente “la carga de la prueba” al verificar que los programas de garantías de créditos a la exportación de los Estados Unidos para el algodón americano (*upland*), son subvenciones prohibidas en virtud del Acuerdo sobre SMC de conformidad con los párrafos 1 a) del artículo 3, e incompatibles con el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo; confirma además, la constatación del Grupo Especial que los programas de garantías de los créditos a la exportación de los Estados Unidos en litigio (los programas GSM 102, GSM 103 y SCGP) componen per se subvenciones a la exportación con relación al punto j) de la Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación del Anexo I del Acuerdo sobre SMC, de la misma manera confirma que dichos programas de garantía de crédito a la exportación son subvenciones para efectos del párrafo 1 a) del artículo 3 del Acuerdo sobre SMC y a la vez son incompatibles con los párrafos 1 a) y 2 del artículo 3 del Acuerdo; también constata, que el Grupo Especial no incurrió en error cuando aplicó el principio de “economía procesal” con relación al alegato formulado por el Brasil, sobre los programas de garantías de créditos a la exportación de los Estados Unidos que son subvenciones prohibidas a la exportación para efectos del párrafo 1 a) del artículo 3 del Acuerdo sobre SMC, ya que con ellas se concede un *beneficio* de conformidad con el párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo (OMC, Solución de Diferencias, 2008). El 21 de marzo de 2005 en la reunión del OSD, este adoptó el informe del Órgano de Apelación y el informe del Grupo Especial, modificado por el informe del Órgano de Apelación.

Los Estados Unidos, en la reunión del OSD del 20 de abril de 2005, declararon su intención de dar cumplimiento a las resoluciones y recomendaciones del OSD de manera que se respetaran las obligaciones que les concernían dentro de la OMC, solicitando un “plazo prudencial” para dar cumplimiento a lo establecido por el OSD. El 14 de julio de 2005 los Estados Unidos impugnan la solicitud de autorización presentada por el Brasil; este último país procedió con la solicitud de autorización; puesto que, en lo relativo a las subvenciones prohibidas el plazo de proceder sobre éstas por parte de los Estados Unidos había expirado

⁵⁵ Para mayor información consúltese el documento Informe del Órgano de Apelaciones WT/DS267/AB/R 3 de marzo de 2005.

el 1° de julio de 2005, razón por la que el Brasil solicitó del OSD la autorización para suspender concesiones u otras obligaciones a efecto de cumplir con lo dispuesto en el párrafo 10 del artículo 4 del Acuerdo sobre SMC, y del párrafo 2 del artículo 22 del ESD. EL OSD sometió a procedimiento de arbitraje la diferencia, pero el 17 de agosto de 2005 las partes en la diferencia declinaron el procedimiento de arbitraje, que fue aceptado por el OSD de acuerdo con las normas pertinentes. Algo similar aconteció con las subvenciones prohibidas, en donde se suscitó también un arbitraje de diferencia entre las partes, pero que por último se suspendió a petición de las partes ante el Presidente del Arbitrio, quien de común acuerdo con la norma declino el arbitraje (OMC, Solución de Diferencias, 2008).

3.2.3 Informes de Grupos Especiales sobre el cumplimiento del párrafo 5 del artículo 21 objeto de apelación. El Brasil, el día 18 de agosto de 2006 solicitó establecer un Grupo Especial para efecto del párrafo 5 del artículo 21⁵⁶ del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD), con lo relativo a la supuesta aplicación por parte de los Estados Unidos de las recomendaciones y resoluciones del OSD en la diferencia Estados Unidos –algodón americano (*upland*).⁵⁷ Se decidió en reunión del OSD del 28 de septiembre de 2006, remitir el asunto al Grupo Especial inicial (véase *supra*) cuyo mandato es el siguiente:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados invocados por el Brasil en el documento WT/DS267/30, el asunto sometido al OSD por el Brasil en ese documento y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos."⁵⁸

⁵⁶ La presente diferencia se refiere al desacuerdo entre el Brasil y los Estados Unidos, en el sentido del párrafo 5 del artículo 21 del ESD, en cuanto a "la existencia de medidas destinadas a cumplir las recomendaciones y resoluciones [del OSD en el asunto *Estados Unidos - Algodón americano (upland)*] o a la compatibilidad de dichas medidas con un acuerdo abarcado". Véase "Recurso del Brasil al párrafo 5 artículo 21 del ESD", WT/DS267/RW 18 de diciembre de 2007, p. 2.

⁵⁷ WT/DS267/30.

⁵⁸ Véase WT/DS267/RW 18 de diciembre de 2007, p. 1.

El informe del Grupo Especial se distribuyó finalmente, luego de algunos aplazamientos, el 18 de diciembre de 2007, concluyendo lo siguiente:

*Con respecto a la medida destinada por los Estados Unidos a cumplir las recomendaciones y resoluciones del OSD relativas a la constatación del Grupo Especial inicial de incompatibilidad con los artículos 5 y 6 del Acuerdo SMC: a) Que los Estados Unidos actúan de manera incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del apartado c) del artículo 5 y el párrafo 3 c) del artículo 6 del Acuerdo SMC en cuanto que los pagos por préstamos para la comercialización y los pagos anticíclicos proporcionados a productores estadounidenses de algodón americano (*upland*) de conformidad con la Ley FSRI de 2002 tienen por efecto una contención significativa de la subida de los precios del algodón americano (*upland*) en el mercado mundial.[...] Concretamente, los Estados Unidos han incumplido la obligación que les corresponde, en virtud del párrafo 8 del artículo 7 del Acuerdo SMC, de "adoptar[] las medidas apropiadas para eliminar los efectos desfavorables o retirar[] la subvención". Y b) Que el Brasil no ha acreditado *prima facie* que los pagos por préstamos para la comercialización y los pagos anticíclicos proporcionados a los productores estadounidenses de algodón americano (*upland*) de conformidad con la Ley FSRI de 2002[...] Por consiguiente, no se ha establecido que los Estados Unidos actúan de manera incompatible con el apartado c) del artículo 5 y el párrafo 3 d) del artículo 6 del Acuerdo SMC. Con respecto a la medida destinada por los Estados Unidos a cumplir las recomendaciones y resoluciones del OSD relativas a las constataciones del Grupo Especial inicial de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 10 y el artículo 8 del Acuerdo sobre la Agricultura y los párrafos 1 a) y 2 del artículo 3 del Acuerdo SMC: a) Por lo que respecta a las garantías de créditos a la exportación del programa GSM 102 concedidas después del 1° de julio de 2005, los Estados Unidos actúan de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 10 del Acuerdo sobre la Agricultura al aplicar subvenciones a la exportación de forma que constituye una elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación asumidos por los Estados Unidos con respecto a determinados productos no consignados en la Lista[...] Concretamente, los Estados Unidos no han puesto sus medidas en conformidad con el Acuerdo sobre la Agricultura y no han "retirado la subvención sin demora". d) Por lo que respecta a determinadas garantías de créditos a la exportación concedidas Gantes del 1° de julio de 2005, el Brasil no ha establecido que los Estados Unidos no han "retirado la subvención sin demora".⁵⁹*

En el párrafo 15.2 de ese mismo documento el Grupo Especial determinó que, los Estados Unidos, en cuanto a las medidas encaminadas a adoptar las recomendaciones y resoluciones del OSD en el procedimiento inicial, no son compatibles con las obligaciones establecidas

⁵⁹ Véase WT/DS267/RW 18 de diciembre de 2007, pp. 241-242.

para efecto de los acuerdos comprendidos, luego esas recomendaciones y resoluciones siguen siendo operativas.

Los Estados Unidos, el 12 de febrero de 2008 notificaron su determinación de apelar ante el Órgano de Apelación, en contra de asuntos de derecho y algunas interpretaciones jurídicas tratadas en el informe del Grupo Especial. El Brasil, por su parte notificó su apelación ante el Órgano de Apelación, el 25 de febrero de 2008, en contra de cuestiones de derecho e interpretaciones jurídicas contempladas en el informe del Grupo Especial. El informe del Órgano de Apelación después del aplazamiento del 11 de abril de 2008, habida cuenta de las complejas cuestiones expuestas en esta apelación, finalmente se distribuyó a los Miembros en junio 2 de 2008. El documento de informe del Órgano de Apelación “Estados Unidos –Subvención al algodón americano (*upland*). Recurso del Brasil al párrafo 5 del artículo 21 del ESD”, en su parte introductoria advierte el propósito en los siguientes términos:

Los Estados Unidos y el Brasil apelan con respecto a determinadas cuestiones de derecho e interpretaciones jurídicas formuladas en el informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Subvenciones al algodón americano (upland) - Recurso del Brasil al párrafo 5 del artículo 21 del ESD* (el "informe del Grupo Especial").⁶⁰ El Grupo Especial se estableció para examinar una reclamación presentada por el Brasil acerca de la compatibilidad con el *Acuerdo sobre la Agricultura* y el *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* (el "*Acuerdo SMC*") de las medidas adoptadas por los Estados Unidos para cumplir las recomendaciones y resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias (el "OSD") en el procedimiento inicial del asunto *Estados Unidos - Algodón americano (upland)*.⁶¹

El texto es amplio y contiene todos los detalles de los apelantes que hacen relación a lo que se ha venido describiendo sobre el caso en este capítulo, pero es importante transcribir seguidamente las conclusiones del Órgano de apelación quien halla la razón a impugnaciones planteadas por el Brasil, y observa incompatible el proceder y hechos de los

⁶⁰ Véase, WT/DS267/RW, 18 de diciembre de 2007.

⁶¹ Véase, WT/DS267/AB7RW, 2 de junio de 2008.

Estados Unidos en lo relativo al Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre SMC; sin embargo, se aduce que a pesar de los hechos, éste país no ha incumplido con las recomendaciones y resoluciones del OSD.

Por todas las razones arriba expuestas, los Estados Unidos no nos han convencido de que el Grupo Especial haya interpretado incorrectamente las prescripciones del párrafo 3 c) del artículo 6 del *Acuerdo SMC* o incurrido en error al aplicar esa disposición a los hechos. Constatamos asimismo que el Grupo Especial no incumplió el deber que le corresponde en virtud del artículo 11 del ESD de hacer una evaluación objetiva del asunto sometido a su consideración, incluida una evaluación objetiva de los hechos. Por consiguiente, *confirmamos* las constataciones del Grupo Especial, expuestas en los párrafos 10.256 y 15.1 a) de su informe, de que los Estados Unidos actúan de manera incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del apartado c) del artículo 5 y el párrafo 3 c) del artículo 6 del *Acuerdo SMC* por cuanto los pagos por préstamos para la comercialización y los pagos anticíclicos proporcionados a productores estadounidenses de algodón americano (*upland*) de conformidad con la Ley FSRI de 2002 tienen por efecto una contención significativa de la subida de los precios, en el sentido del párrafo 3 c) del artículo 6 del *Acuerdo SMC*, en el mercado mundial de algodón americano (*upland*), que constituye un perjuicio grave "actual" para los intereses del Brasil, en el sentido del apartado c) del artículo 5 del *Acuerdo SMC*. Además, *confirmamos* la constatación consiguiente del Grupo Especial, expuesta en los párrafos 10.257 y 15.1 a) de su informe, de que "[a]l actuar de manera incompatible con el apartado c) del artículo 5 y el párrafo 3 c) del artículo 6 del *Acuerdo SMC* los Estados Unidos no han cumplido las recomendaciones y resoluciones del OSD", y "[] concretamente, los Estados Unidos no han cumplido la obligación que les corresponde, en virtud del párrafo 8 del artículo 7 del *Acuerdo SMC*, de 'adoptar[] las medidas apropiadas para eliminar los efectos desfavorables o retirar[] la subvención'."

Las noticias internacionales sobre el resultado del caso no se hicieron esperar, titulares y comentarios se referían al respecto en los siguientes términos:

EE.UU. pierde apelación ante OMC en disputa con Brasil por algodón [...] *Estados Unidos perdió su apelación final ante la Organización Mundial de Comercio en una disputa con Brasil por varios miles de millones de dólares sobre los subsidios a los agricultores estadounidenses de algodón.* [...] *Brasil ahora puede solicitarle a la OMC que autorice en represalia sanciones comerciales a Estados*

Unidos, las cuales podrían ascender a miles de millones de dólares hasta que Washington cancele los pagos. No obstante, un comunicado del gobierno brasileño no indicó que fuera a tomar represalias, y se limitó a señalar que "espera que Estados Unidos efectúe las modificaciones en su legislación que puedan dar cumplimiento inmediato a las determinaciones del órgano de apelación" EIESPECTADOR.COM (2008, junio 2).

El Brasil, logró con el fallo a su favor en el caso de las subvenciones otorgadas por Estados Unidos al algodón americano (*upland*) y proferido por el Órgano de Apelación de la OMC, un paso hacia adelante en la liberalización de la agricultura, además de la eliminación de las subvenciones distorsivas del comercio agrícola, y en la disputa de los países en desarrollo por ser más competitivos en ese mercado.

4. CONCLUSIONES

Para efectos de plantear las conclusiones pertinentes de las temáticas abordadas a lo largo de este trabajo, se ha dispuesto de un orden en función de la forma como se describieron y argumentaron los distintos asuntos y situaciones, concernientes a las subvenciones agrícolas y de la manera como se regula esta práctica de comercio distorsivo por parte del GATT/OMC.

Cómo se miden e inciden las subvenciones en el ámbito internacional, es difícil de precisar debido a que los gobiernos no suministran con regularidad esta información; además, en la mayoría de los casos, como el de los Estados Unidos y la Unión Europea, descritos en el capítulo 2, las definiciones, la clasificación de las fuentes de datos son variadas y muy difíciles de hacer concordar. Las fuentes internacionales de datos que ayudan a las comparaciones se encuentran en niveles bastante agregados; solamente algunos datos se hallan disponibles en sectores como el de la agricultura.

La OMC posee información cuantitativa recopilada por concepto de las notificaciones en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre SMC, que al compararse con las fuentes de información nacionales y supranacionales, como las de la OCDE, que pueden contener un alto grado de precisión, se dificulta tanto la recolección y su análisis, en razón a que no se ha ajustado esa información a definiciones estadísticas claras y consistentes.

Se puede concluir que los datos emanados de la OCDE y de la OMC, a pesar de no ser tan completos y totalmente comparables, sí permiten por lo menos establecer cuál es el

volumen y las tendencias de las subvenciones agrícolas. No obstante, en estos aspectos de medición e incidencia de las subvenciones en el comercio internacional todavía le queda bastante por hacer a la OMC.

En general, las reglamentaciones y disciplinas en materia de subvenciones en el GATT/OMC han sufrido durante el transcurso de los años amplias transformaciones. Hoy en día las normas son más juiciosas, rigurosas y estrictas en lo pertinente a su aplicación. En un principio se buscaba que esas subvenciones no causaran grave perjuicio a los intereses de los participantes; para ello los Miembros apelaban a las notificaciones y las consultas. Durante los años cincuenta se originaron otras disciplinas en lo referente a las subvenciones a la exportación, que comprometían a algunos participantes del GATT en lo relativo a los productos manufacturados no primarios a ir desmontando paulatinamente esas ayudas. En la Ronda de Tokio se avanzó al establecer el “Código de Subvenciones” que como novedoso reglamentó la prohibición de conceder subsidios a las exportaciones e introdujo criterios juiciosos acerca de las medidas correctivas empleadas en el ámbito nacional, es decir, la aplicación de los derechos compensatorios; además, las reglas contenidas en el Código fueron aplicadas por el GATT únicamente a los países signatarios. A pesar de esos esfuerzos del GATT por liberalizar el comercio, la brecha de la asimetría en materia de normas sobre subvenciones entre los productos no agrícolas y los productos agrícolas se mantiene hasta hoy en día.

En la Ronda de Uruguay se establecieron avances importantes para normalizar lo relacionado con las subvenciones agrícolas en el mercado internacional, mediante el establecimiento del Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre SMC.

El Acuerdo sobre la Agricultura considera reglas para las subvenciones agrícolas a las exportaciones distintas a las aplicadas a los productos manufacturados no agrícolas, vistos desde dos aspectos significativos: en el primero, el Acuerdo sobre la Agricultura, estipula responsabilidades en cuanto a la disminución de las políticas de ayuda interna y competencia a las exportaciones. Esas responsabilidades o compromisos son categorías confrontables similares a las que se establecen por lo general en las rondas de negociaciones sobre aranceles a la importación y no tienen una compensación en el sector manufacturero ni en el de servicios; en el segundo, con relación a las responsabilidades de disminución de la competencia a las exportaciones se debe precisar que, en comparación con las subvenciones de los productos no agrícolas, las primeras tentativas de disciplinar la protección de las competencias a las exportaciones, no se consideraba el hecho de la eliminación definitiva de las subvenciones.

Entre tanto, en esa misma Ronda de Uruguay se dio un paso fundamental en el proceso de disciplinar a las subvenciones, con la creación del Acuerdo sobre SMC en donde se implementó una definición mucho más refinada de la subvención que habla de otorgar por parte de un gobierno una *contribución financiera* que repercutirá en un *beneficio* para el receptor. La definición esclarece la noción de lo que es en sí una subvención evitando que el término se preste a equívocos. Inherente a la definición se encuentra la categoría de especificidad que puede tener una subvención en la medida en que la legislación en virtud de la cual un gobierno *limite explícitamente el acceso a la subvención a determinadas*

empresas o en su defecto no se configura especificidad cuando se *establezcan criterios o condiciones objetivos que rijan el derecho a obtener la subvención y su cuantía*; este tipo de programa no entra en lo específico, es decir que las subvenciones no específicas no están contempladas en las normas de la OMC.

Entre tanto, la especificidad en materia de subvenciones supeditadas a las exportaciones y supeditadas al uso de productos nacionales, son sancionadas en el Acuerdo con la prohibición, medida mucho más drástica. Así mismo, es factible que los gobiernos opten por seleccionar con precisión los receptores de las ayudas, pero previendo que éstas no causen disfunciones ni anomalías en el mercado. Esta situación puede presentar un desconcierto entre selectividad y especificidad; sin embargo, los términos difieren en cuanto a que la selección es válida, en tanto que se *establezcan criterios o condiciones objetivos* y no comprometan los intereses de ninguno de los Miembros de la OMC; por el contrario, la especificidad conlleva malograr intereses dentro de los Miembros en cuanto que su efecto es eminentemente distorsivo, y esas circunstancias son impugnables ante el Organismo multilateral.

Ahora bien; mientras más amplia y difusa sea una subvención, es decir mucho más horizontal la transferencia de la ayuda por parte de los gobiernos, es menor la probabilidad de que se configure la especificidad. Finalmente, con la aplicación del todo “único” en la Ronda de Uruguay, este hecho produjo grandes repercusiones en varios países que hasta ese momento estaban libres de aplicación de la mayor parte de las normas sobre las subvenciones; esta circunstancia permitió conferir una mayor importancia a las disposiciones referentes al trato especial y diferenciado para los países en desarrollo dentro del nuevo Acuerdo sobre SMC.

A pesar de los traspiés que se presentaron después de la Ronda de Doha, donde se sentaron las bases para la liberalización del comercio agrícola, en la Cumbre de Cancún, no obstante su fracaso, esta experiencia fortaleció los diferentes grupos integrados por las colectividades de países en desarrollo. En la Sexta Conferencia Ministerial celebrada en Hong Kong el curso de las negociaciones determinó una tendencia progresista con referencia a las políticas de ayuda a la agricultura; fue en esa Conferencia que los Miembros acordaron la eliminación total de la ayuda a las exportaciones y la culminación de las disciplinas acerca de las medidas de exportación para el año 2013.

Después de ocho años de litigio, finalmente el Brasil logró con el fallo a su favor, en el caso de las subvenciones otorgadas por Estados Unidos al algodón americano (*upland*) y proferido por el Órgano de Apelación de la OMC, un paso hacia adelante en la liberalización de la agricultura mundial, además del desmonte de subsidios que distorsionan el comercio agrícola, y en la lucha de los países en desarrollo por ser más competitivos en ese mercado.

Vale destacar la gestión clara y eficiente del Órgano de Apelación que con un trabajo ecuánime y mesurado rechazó los intentos de los Estados Unidos por revertir el trabajo de los Grupos Especiales. Estados Unidos deberá moverse rápidamente a reformar sus programas de soporte, aunque se sobreentiende que internamente esa acción tendrá repercusiones políticas para ese país. Habrá que esperar a los nuevos acontecimientos, cuando los precios del algodón mundial varíen y se ajusten a las nuevas condiciones del mercado, para ver qué sucede con los lugares de participación ocupados actualmente por los productores mundiales de algodón, al renunciar el gobierno de los Estados Unidos a subvencionar el sector, y de qué manera entrarán a participar y beneficiarse de estos

cambios los países en desarrollo, afectados de tiempo atrás por las distorsiones causadas por las subvenciones al algodón, como es el caso particular de los países africanos.

Estos acontecimientos descritos a lo largo de esta disertación sobre las tendencias agrícolas mundiales nos inducen a pensar que, no obstante habrá dificultades futuras y divergencias sobre el ritmo apropiado del cambio; pero las tendencias de reducción de las subvenciones y el empeño por eliminar las políticas agrícolas que distorsionan la producción y el comercio internacional agrícola, presagian cierto optimismo de perpetuar la cooperación y la integración, conceptos constituyentes del multilateralismo encarnado por la OMC y sus Miembros.

No resta sino aplicar para lo que acontezca en adelante en cuanto al asunto agrícola global, el proverbio latino *alea jacta est*.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo sobre la Agricultura (1994), OMC, [en línea], disponible en <http://www.wto.org>, recuperado: 10 de noviembre de 2008.

Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (1994), OMC, [en línea], disponible en <http://www.wto.org>, recuperado: 10 de noviembre de 2008.

Barbosa, J. D. y Bernal D. (2007), “Las subvenciones prohibidas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. Un análisis desde la jurisprudencia de la OMC”, [en línea], disponible en http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/documents/4_barbosa_y_bern_al_001.pdf, recuperado: 28 de noviembre de 2008.

Bermejo, R. (1995), “El conflicto agrícola entre los Estados Unidos y la Unión Europea a la luz de la Ronda de Uruguay “, en *Revista de instituciones europeas* [en línea], dialnet.unirioja.es, disponible en <http://scholar.google.com.co/scholar?q=el+art%C3%ADculo+XVI+del+GATT+de+1994&hl=es&lr=&start=20&sa=N>, recuperado: 28 de noviembre de 2008.

Bull, H. (2005), *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Madrid, Catarata.

CAFOD (2003), “The Cancún WTO Ministerial Meeting, September 2003 What happened? What does it mean for development?” Submission to the International Development Select Committee [en línea], disponible en www.cafod.org.uk/policy, recuperado: 28 de noviembre de 2008.

Caporaso, J. A. (1992, verano), “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations”, en *International Organization* [en línea], Vol. 46, No. 3, disponible en <http://www.jstor.org/stable/2706990>, recuperado: 01 de septiembre de 2008.

Congressional Budget Office (1987), *The GATT Negotiations and U.S. Trade Policy*, Congress of the United States. Trade Service.

Declaración de Doha (2001), OMC, [en línea], disponible en <http://www.wto.org>, recuperado: 24 de noviembre de 2008.

Doperto Miguez, I. y Galperín, C. (2006) “Las Negociaciones Agrícolas en la OMC, la reforma de la PAC y el margen de maniobra de la UE”, en *Revista del CEI Comercio Exterior e Integración* [en línea], <http://www.cei.gov.ar/revista/05/parte3.pdf>, recuperado: 5 de septiembre de 2008.

ELESPECTADOR.COM (2008, 2 de junio), “EE.UU. pierde apelación ante OMC en disputa con Brasil por algodón” [en línea], disponible en <http://elespectador.com.co/>, recuperado: 24 de noviembre de 2008.

Ford, J. (2002, otoño), “A Social Theory of Trade Regime Change: GATT to WTO”, en *Blackwell Publishing on behalf of The International Studies Association Stable*, [en línea], Vol. 4, No. 3, disponible en <http://www.jstor.org/stable/3186466>, recuperado: 1 de septiembre de 2008.

Haas, E. B. y Schmitter, P. C. (1964, otoño), “Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America”, en *International Organization*, [en línea], Vol. 18, No. 4, disponible en <http://www.jstor.org/stable/2705528>, recuperado: 1 de septiembre de 2008.

Hoekman, B. (1989, otoño), “Determining the Need for Issue Linkages in Multilateral Trade Negotiations”, en *International Organization* [en línea], Vol. 43, No. 4, disponible en <http://www.jstor.org/stable/2706804>, recuperado: 1 de septiembre de 2008.

Informe sobre el Comercio Mundial (2006), OMC, [en línea], disponible en <http://www.wto.org>, recuperado: 1 de septiembre de 2008.

Keohane, R. O. (1986, invierno), “Reciprocity in International Relations”, en *International Organization* [en línea], Vol. 40, No. 1, disponible en <http://www.jstor.org/stable/2706740>, recuperado: 1 de septiembre de 2008.

Krugman, P. y Obstfeld, M. (2001), *Economía Internacional Teoría y Política*, Madrid, Pearson educación S.A., quinta edición.

Massot M., A. (2000) “Política Agrícola Común frente a la Ronda del Milenio. En defensa de la multifuncionalidad agraria”. *Boletín Económico del CEI Comercio Exterior e Integración* [en línea], N° 2651, disponible en <http://www.cei.gov.ar/revista/01/parte3.pdf>, recuperado: 5 de septiembre de 2008.

Miller, R. Le R. (2002), *Economía hoy*, Bogotá D. C., Pearson Education Colombia Ltda. Edición 2001-2002.

Mochón, F. (2000) *Economía, teoría y política*, España, McGraw Hill, cuarta Edición,

Larousse (1990), *Pequeño Larousse Ilustrado*, México.

Luengo, G. E. (2000), “El concepto de subvención en la OMC: comparación con el sistema europeo de ayudas a raíz del caso de las empresas de venta en el extranjero”, en *Revista*

Electrónica de Estudios Internacionales [en línea], disponible en <http://www.reei.org/reei1/Luengo.reei.PDF>, recuperado: 5 de septiembre de 2008

OECD (2008), “Producer and Consumer Support Estimates, Database 1986-2004” [en línea]. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/44/5/35043954.xls>., recuperado: 10 de noviembre.

OMC (2004), “Cuestiones examinadas y situación actual”, *Negociaciones sobre Agricultura* [en línea], JOB (03)/150/Rev.2, 13 de septiembre de 2003, disponible en http://www.ictsd.com/ministerial/Cancún/docs/draft_Cancún_minist_text_rev2.pdf, recuperado: 10 de noviembre de 2008.

OMC (2008), WT/DS267/1, Estados Unidos - Subvenciones al algodón americano (*upland*), Solicitud de asociación a las consultas presentada por el Brasil, 3 de octubre de 2002, [en línea], disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric.htm, recuperado: 1 de diciembre de 2008.

OMC (2008), WT/DS267/R, Estados Unidos - Subvenciones al algodón americano (*upland*), Informe del Grupo Especial, 8 de septiembre de 2004, [en línea], disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric.htm, recuperado: 1 de diciembre de 2008.

OMC (2008), WT/DS267/AB/R, Estados Unidos - Subvenciones al algodón americano (*upland*), Informe del Órgano de Apelación, 3 de marzo de 2005, [en línea], disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric.htm, recuperado: 1 de diciembre de 2008.

OMC (2008), WT/DS267/RW, Estados Unidos - Subvenciones al algodón americano (*upland*), Recurso del Brasil al párrafo 5 del artículo 21 del ESD, 18 de diciembre de 2007, [en línea], disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric.htm, recuperado: 1 de diciembre de 2008.

OMC (2008), WT/DS267/AB/RW, Estados Unidos - Subvenciones al algodón americano (*upland*), Recurso del Brasil al párrafo 5 del artículo 21 del ESD, 2 de junio de 2008, [en línea], disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric.htm, recuperado: 1 de diciembre de 2008.

OMC (2008), TN/AG/W/4/Rev.4, PROYECTO REVISADO DE MODALIDADES PARA LA AGRICULTURA, Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria, 6 de diciembre de 2008, [en línea], disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric.htm, recuperado: 11 de diciembre de 2008.

Oxford English Dictionary, [en línea], disponible en: <http://www.oed.com/>, recuperado: 1 septiembre 2008.

Ruggie, J. G. (1992, verano), “Multilateralism: the Anatomy of an Institution”, en *International Organization* [en línea], Vol. 46, No. 3, disponible en <http://www.jstor.org/stable/2706989>, recuperado: 01 de septiembre de 2008.

Samuelson, P. A. y Nordhaus, W. D. (1993) *Economía*, España, McGraw Hill, decima cuarta edición.

Sistema de Cuentas Nacionales (1993), Naciones Unidas [en línea], capítulo VII, D.3: párrafo 7.72., disponible en <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/tocLev8.asp?L1=7&L2=4>, recuperado: 5 de septiembre de 2008.

Solución de Diferencias (2008), OMC, [en línea], disponible en <http://www.wto.org>, recuperado: 1 de diciembre de 2008.

Tussie, D. y Stancanelli, N. (2006), “La Ronda Doha después de Hong Kong”, en *Revista del CEI Comercio Exterior e Integración* [en línea], disponible en <http://www.cei.gov.ar/revista/05/parte3.pdf>, recuperado: 5 de septiembre de 2008.

Webster’s New World Dictionary (1991), Cleveland, Third College Edition.