



LA CONFERENCIA MINISTERIAL DE LA OMC EN BALI Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO: LA NECESIDAD DE EQUIDAD Y JUSTICIA EN LAS NORMAS SOBRE SUBVENCIONES A LA AGRICULTURA

El siguiente informe se basa en las discusiones sobre el sistema multilateral de comercio que tuvieron lugar en dos reuniones de grupos de expertos organizadas por el Centro del Sur. Asimismo, forma parte de un informe más completo sobre las cuestiones de interés para los países en desarrollo en el proceso preparatorio de la Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que se celebrará en Bali (Indonesia) en diciembre de 2013.

El tema de la seguridad alimentaria en relación con la constitución de existencias públicas en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, es uno de los puntos clave en la negociación, puesto que tiene repercusiones importantes para la seguridad alimentaria y la agricultura de los países en desarrollo.

Entre los expertos que participaron en alguna o en ambas reuniones figuran Rubens Ricupero, S. Narayanan, Ali Mchumo, Li Enheng, Carlos Correa, Deepak Nayyar, Nathan Irumba, Yilmaz Akyüz y Chakravarthi Raghavan.

A. ANTECEDENTES

Un tema importante de la Conferencia Ministerial de la OMC en Bali responde a un aspecto significativo de la seguridad alimentaria para los países en desarrollo. Dicho tema ha sido introducido mediante propuesta por el Grupo de los 33 países en desarrollo en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha.

Según el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, negociado durante la Ronda Uruguay y actualmente en vigor, la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria forma parte de las subvenciones del compartimento verde autorizadas bajo ciertas condiciones. El compartimento verde, descrito en el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura, define las medidas de ayuda interna que no deben distorsionar el comercio o, a lo sumo, hacerlo en grado mínimo. Los miembros de la OMC pueden recurrir a estas medidas sin ninguna limitación. De hecho, el gasto público en aplicación de estas medidas puede



ascender sin ningún límite. Sin embargo, en el caso de la constitución de existencias públicas, se ha impuesto una condición importante que está causando enormes problemas a los países en desarrollo.

La condición estipula que la compra de productos alimenticios por parte del gobierno se realizará a los precios corrientes del mercado y la venta de productos procedentes de las existencias se hará a un precio no inferior al precio corriente del mercado interno. También se prevé en este contexto que la diferencia entre el precio de adquisición y el precio exterior de referencia se tenga en cuenta en el cálculo de la Medida Global de la Ayuda (MGA), también conocida como «ayuda interna que distorsiona el comercio». Esta disposición es contraria al objetivo de incluir las «existencias públicas con fines de seguridad alimentaria» en el compartimento verde, puesto que en realidad la diferencia entre el precio de adquisición y el precio exterior de referencia es tratada como una subvención al agricultor y se incluye en la MGA. Esto se debe especialmente a que el precio exterior de referencia se fijó a partir del precio internacional promedio en el período 1986-1988. Los precios de los alimentos han aumentado de un modo muy considerable desde entonces, tanto a escala nacional como internacional. De este modo, esta disposición limita la capacidad de los países en desarrollo de aplicar programas que ayuden a sus pequeños agricultores.

El planteamiento más importante de la propuesta del Grupo de los 33 es que la adquisición de existencias de productos alimenticios por parte de los países en desarrollo con el objetivo de ayudar a los productores de bajos ingresos y pobres en recursos, no debería incluirse en el cálculo de la MGA. De adoptarse la propuesta del Grupo de los 33, se permitiría que los países en desarrollo pudiesen formular o aplicar este tipo de programas para ayudar a los productores o familias más pobres sin las actuales trabas impuestas por las normas de la OMC sobre agricultura. Además, se permitiría avanzar en la causa de la seguridad alimentaria nacional, del fomento de la subsistencia de los pequeños agricultores y del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducción del hambre y la pobreza.

Por estos motivos, consideramos que esta propuesta se merece todo el apoyo, ya que es de vital importancia para contribuir al éxito de la Novena Conferencia Ministerial de la OMC y para mantener la reputación de la OMC como organización preocupada por el desarrollo y la reducción de la pobreza.

B. LA IMPORTANCIA DE LOS PROGRAMAS DE CONSTITUCIÓN DE EXISTENCIAS PÚBLICAS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Este tema es de una importancia crucial, no solo en términos comerciales, sino también para los medios de subsistencia de millones de pequeños agricultores y para la seguridad alimentaria de la población de países en desarrollo. La adquisición de existencias de productos alimenticios ha sido siempre un instrumento importante para el desarrollo y también fue empleada por los países desarrollados durante su proceso de desarrollo. Sigue siendo una herramienta importante para los países en desarrollo por los siguientes motivos:



1) A la vista de la inestabilidad de las existencias de productos alimenticios en el mercado mundial actual y dadas las fluctuaciones de los precios mundiales de los alimentos, se reconoce por lo general que el aprovisionamiento en reservas nacionales es una parte crucial de la estrategia para la seguridad alimentaria de los países en desarrollo. El mercado mundial de alimentos actual es estructuralmente distinto al mercado que existía cuando se cerró la Ronda Uruguay. Durante la década de 1990 y a principios de la década de 2000, los alimentos en el mercado mundial eran baratos y las existencias eran copiosas, pero las cosas han cambiado.

2) La adquisición de superávits de alimentos en algunas regiones del país su distribución a otras regiones del país con déficit alimentario ha sido y sigue siendo un instrumento importante para la seguridad alimentaria en los países en desarrollo.

3) Muchos países en desarrollo siguen luchando contra la pobreza generalizada en el medio rural. Al menos 1.500 millones de personas dependen de la agricultura en pequeña escala para su subsistencia¹. Este sigue siendo un asunto importante especialmente en los casos en los que la proporción de la población que se dedica a la agricultura es considerable y los sectores industriales y de servicios no pueden ofrecer suficientes puestos de trabajo. Para que pueda conseguirse el desarrollo a gran escala, los países deben asegurarse de que los niveles de vida y el poder adquisitivo de la mayoría pueden aumentar. Por lo tanto, los programas gubernamentales por los que se adquieren existencias de productos alimenticios a precios administrados son una herramienta con la que se pueden estabilizar e incluso garantizar los ingresos de los agricultores pobres.

4) El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales impone a los Estados tres tipos de obligaciones para la materialización de dichos derechos: los Estados deben respetar el acceso a una alimentación adecuada; deben proteger y proveer el derecho a la alimentación; y deben facilitar lo fortaleciendo el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios para garantizar sus medios de subsistencia, incluida la seguridad alimentaria². La adopción de la propuesta del Grupo de los 33 será clave en la realización del derecho humano de la alimentación. De hecho, mantener la situación actual en virtud del Acuerdo sobre Agricultura podría obligar a los miembros de la OMC a violar sus obligaciones de derechos humanos.

C. LA PROPUESTA DEL GRUPO DE LOS 33 PARA CORREGIR EL TRATAMIENTO ACTUAL DE LA CONSTITUCIÓN DE EXISTENCIAS PÚBLICAS

Actualmente, la «constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria» se incluye en el compartimento verde, la categoría de ayudas que no tienen efectos de distorsión o, a lo sumo, los tienen en grado mínimo. Existen otras subvenciones en el compartimento

¹ Véase «El derecho a la alimentación. Las políticas de semillas y el derecho a la alimentación: mejora de la biodiversidad de la agricultura y fomento de la innovación», A/64/170, 23 de julio de 2009, pág. 10.

² *Íd.* pág. 4.



verde como programas para la protección del medio ambiente y subvenciones a los agricultores que no están directamente vinculadas a la producción, la mayoría de las cuales son usadas por los países desarrollados que otorgan grandes cantidades de subvenciones en este compartimento. Los miembros de la OMC tienen autorización para conceder tantas subvenciones del compartimento verde como deseen. El único caso en el que el Acuerdo sobre Agricultura impone la condición de que la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de referencia exterior se tenga en cuenta en el cálculo de la MGA es el de la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria.

Tratar de esta manera la ayuda que los países en desarrollo otorgan a la constitución de existencias públicas es discriminatorio y, por lo tanto, resulta mucho más lógica la propuesta del Grupo de los 33 de que no se contabilice este gasto como parte de una subvención que distorsiona el comercio y que tenerse en cuenta en el cálculo de la MGA. La constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria debe tratarse más que nunca como una medida del compartimento verde sin la imposición de ninguna condición, del mismo modo en que se tratan otras medidas de este compartimento que aplican los países desarrollados, como las ayudas desconectadas, los programas de seguros y de protección ambiental y otros instrumentos de ayuda.

Resulta importante y pertinente destacar que la propuesta del Grupo de los 33 (JOB AG/22, del 13 de noviembre de 2012) no es una propuesta nueva y formulada recientemente por el Grupo. En realidad, la propuesta reproduce una parte de la última versión del proyecto revisado de modalidades para la agricultura de la Ronda de la OMC de Doha, del 6 de diciembre de 2008 (TN/AG/W/4/Rev.4, Anexo B). El texto sobre este tema había sido incluido en este proyecto de modalidades por el presidente de las negociaciones sobre la agricultura sin corchetes, lo cual indicaba que el texto gozaba de consenso y que la parte de dicho texto que trataba sobre el tema en cuestión ya estaba «estabilizada».

Por lo tanto, la propuesta del Grupo de los 33 está siendo planteada como un texto que los miembros ya habían aceptado y que debía ser parte de las cuestiones iniciales del programa de trabajo de Doha.

Esta propuesta también es conforme al mandato de la Conferencia Ministerial de Doha de 2001 y al de la Conferencia Ministerial de Hong Kong de 2005, en el que se reconocía la necesidad de los países en desarrollo de garantizar la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia y el empleo rurales.

La propuesta del Grupo de los 33 también proporcionaría una solución para la discriminación que causan las normas del Acuerdo sobre la Agricultura al estipular cómo se debe calcular la MGA cuando los países en desarrollo adoptan programas de constitución de existencias públicas. La fórmula actual del Acuerdo lleva a una cifra inflada y artificial, por lo que hace muy difícil para los países en desarrollo la tarea de aplicar estos programas de un modo adecuado o con el alcance apropiado. La razón de este problema es que los precios de los productos básicos agrícolas, especialmente los alimentos de primera necesidad como verduras y carnes, han aumentado sustancialmente, en algunos casos multiplicándose por tres, cuatro e incluso más veces con respecto al período de negociaciones de la Ronda Uruguay.



Sin embargo, el punto de referencia usado para calcular la MGA siguen siendo los precios del período de 1986-1988, tal y como prevé el Acuerdo. Así pues, existe una diferencia muy importante entre los precios a los que el gobierno compra actualmente productos alimenticios a los agricultores o a los comerciantes y los precios de referencia basados en los niveles del período de 1986-1988. Unas diferencias tan grandes entre los precios se utilizarían para contabilizar el monto de las subvenciones. Con este tipo de cálculo, claramente injusto, los programas gubernamentales de los países en desarrollo podrían sobrepasar fácilmente el nivel máximo de la MGA o los niveles *de minimis* de ayuda.

Esto se debe especialmente a que la mayoría de los países en desarrollo declararon tener niveles de MGA nulos o muy bajos en sus listas para la Ronda Uruguay, ya que eran demasiado pobres para conceder subvenciones en el pasado y su ayuda negativa no se veía reflejada en las listas de la MGA. De esta manera, muchos de estos países deben conformarse con las subvenciones *de minimis* (que se limitan a tan solo un 10% del valor de producción para la mayoría de los países en desarrollo y un 8% en el caso de China). La propuesta del Grupo de los 33 permite salvar estos problemas al convertir los programas de constitución de existencias públicas en medidas del compartimento verde sin ninguna condición y colocándolos en el mismo nivel que otras medidas del compartimento verde que son ampliamente utilizadas por los países desarrollados. Esto supone que los países en desarrollo no tendrán que restringir sus programas de constitución de existencias públicas por miedo a rebasar el umbral del 10% *de minimis*.

D. LA NECESIDAD DE CORREGIR LOS DESEQUILIBRIOS EN EL TRATO DE LAS SUBVENCIONES

Desde el punto de vista sistémico, de haberse aceptado la propuesta en su forma original, podría haberse suministrado una dosis de «justicia» en el Acuerdo sobre la Agricultura. El compartimento verde (o Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura) supuso un fallo grande y notorio del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay para beneficio de los países desarrollados. El compartimento verde permite a los países proporcionar una amplia variedad de programas de ayuda a la agricultura, y estas formas de ayuda pueden facilitarse sin limitación alguna. Sin embargo, los programas elaborados de acuerdo con el compartimento verde (Anexo 2) son los que ofrecen los países desarrollados. Estos incluyen pagos directos a los productores, ayuda a los ingresos desconectada (ayudas a propietarios de tierras sean productores o no, ya que estas subvenciones no están vinculadas a la producción), pagos de seguros de diversos tipos y asistencia para el reajuste estructural para el retiro de productores o programas de detracción de recursos. Los programas que los países en desarrollo ofrecen, como las compras realizadas por el gobierno a precios administrados, se incluyen en el compartimento verde, pero deben contabilizarse dentro de la MGA del país (nota 5 del Anexo 2) si el precio administrado es mayor que el precio de referencia exterior, el cual se fija según los precios del período de 1986-1988.

Por lo tanto, el Acuerdo sobre la Agricultura actual supone un peligro triple para los países en desarrollo. En primer lugar, se alega la concesión de una subvención cuando se adquieren productos alimenticios de productores de bajos ingresos y pobres en recursos a un precio administrado al compararlo de modo artificial con los precios del período 1986-1988. Esta idea es totalmente inapropiada. En segundo lugar, en algunos casos, la subvención se calcula sobre la producción total y no sobre la cantidad que realmente se obtiene, lo cual aumenta, de



manera igualmente impropia, el monto de la supuesta subvención (véase el Anexo). En tercer lugar, se impone que esta supuesta subvención sea contabilizada como una medida que distorsiona el comercio, mientras que los países desarrollados conceden subvenciones reales y enormes a sus agricultores en aplicación de programas similares o equivalentes que no se tipifican como subvenciones que distorsionan el comercio.

Además, esta injusticia de las normas se agrava con el hecho de que la mayoría de los países en desarrollo consolidaron el nivel de la MGA en cero durante la Ronda de Uruguay (así ocurrió con 61 de 71 países en desarrollo cuando la OMC se fundó). Desde entonces, la mayoría de los países en desarrollo que se han adherido a la OMC también han tenido que consolidar en cero su nivel de MGA. Por su parte, los países en desarrollo que declararon ofrecer algún tipo de MGA solo declararon unas cantidades muy pequeñas, debido a sus limitaciones presupuestarias. Como resultado, en efecto los países en desarrollo se han constreñido ellos mismos a no poder suministrar una ayuda interna que «provoque distorsión» (MGA), aparte del monto *de minimis*.

En contraste flagrante, los países desarrollados declararon en la Ronda Uruguay altos niveles de MGA. Su compromiso en la Ronda Uruguay fue una reducción de las ayudas MGA de tan solo un 20% durante el período de aplicación sexenal de 1995-2001. Desde 2001, no han tenido que asumir ningún compromiso para reducir su MGA. Después de las reducciones, al final de su proceso de implementación de la Ronda Doha, los Estados Unidos poseen un tope fijado de MGA de 19.000 millones de dólares estadounidenses. La Unión Europea (27 países) tiene un tope fijado de MGA de 72.000 millones de euros.

Puesto que lo acordado durante la Ronda Uruguay es que los países desarrollados tienen que reducir progresivamente sus MGA, las grandes economías desarrolladas han trasladado más ayudas al compartimento verde, manteniendo así niveles muy altos de subvenciones totales. Los datos de la OMC indican que la ayuda total interna de los Estados Unidos aumentó de 61.000 millones de dólares en 1995 (de los cuales 46.000 millones se encontraban en el compartimento verde) a 130.000 millones de dólares en 2010 (120.000 en el compartimento verde). La ayuda interna de la Unión Europea se redujo de 90.000 millones de euros en 1995 (de los cuales 19.000 millones se encontraban en el compartimento verde) a 75.000 millones de euros en 2002 y después volvió a ascender a 90.000 millones en 2006 y 79.000 millones en 2009 (de los cuales 64.000 millones se hallaban en el compartimento verde). Una medida más amplia de protección a la agricultura, conocida como estimación de la ayuda total, usada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en sus informes sobre subvenciones agrícolas, muestra que las subvenciones de este tipo por parte de los países de dicha organización aumentaron de 350.000 millones de dólares en 1996 a 406.000 millones en 2011.

En resumen, mientras los países en desarrollo que declararon cero ayudas internas que distorsionen el mercado se ven atrapados y no pueden ofrecer ayudas internas aparte del 10% de MGA *de minimis* por productos específicos, los países desarrollados que conceden grandes cantidades de MGA pueden seguir haciéndolo con una reducción del 20%, pudiendo además trasladar una parte importante de las subvenciones al compartimento verde.



**CENTRO
DEL SUR**

Durante las negociaciones en la OMC, varios miembros, la mayoría países desarrollados, se declararon en contra de la propuesta del Grupo de los 33. Algunos de ellos sostenían que se produciría una distorsión del comercio. Estos países han intentado reducir de manera drástica el alcance de la propuesta e imponer condiciones. Por otro lado, se ha sugerido añadir una medida provisional, concretamente una cláusula de paz (por la cual no se plantearán casos de solución de diferencias contra un país que lleve a cabo una constitución de existencias públicas) durante un período limitado de, por ejemplo, dos o tres años.

Descartar una solución permanente como la que implica la propuesta original del Grupo de los 33 supondría una oportunidad perdida para lograr un mínimo intento de reequilibrio en un acuerdo inicial. Si se acepta dicha «cláusula de paz» provisional, tan solo debería expirar durante la conclusión de las negociaciones sobre agricultura previstas a tenor del artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura de conformidad con el párrafo 13 de la Declaración Ministerial de Doha y cuando se alcance una solución sobre la base de la propuesta original del Grupo de los 33. Tampoco deben añadirse condiciones difíciles de manejar que reducirían su utilidad al ponerla en marcha. Además, la cláusula de paz debería cubrir cualquier diferencia que surgiera del Acuerdo sobre la Agricultura, así como del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC).



Anexo: Distorsiones en los cálculos relacionados con la adquisición de productos alimenticios

Si se empleara un método justo de calcular las subvenciones, cuando un gobierno compre a los productores, el monto de la subvención debería calcularse como la diferencia entre el precio al productor (precio administrado) y el precio corriente del mercado, multiplicado por el volumen que el gobierno haya comprado realmente. No obstante, esta no es la fórmula prevista en el Acuerdo sobre la Agricultura. El párrafo 3 del Anexo 8 prevé:

«La ayuda destinada al sostenimiento de los precios del mercado se calculará multiplicando la diferencia entre un precio exterior de referencia fijo y el precio administrado aplicado por la cantidad de producción con derecho a recibir este último precio.»

- El precio exterior de referencia fijo se determinó cuando se concluyó la Ronda de Doha. Se trata del precio medio franco a bordo que un país ha notificado para un producto en el período de 1986-1988. Debido al lapso de tiempo, a menudo este precio es mucho menor que el precio actual.
- El precio administrado aplicado puede ser el precio de adquisición anunciado por el gobierno a priori. Este es el precio pagado por el gobierno a los productores cuando estos venden el producto directamente al gobierno.
- La «producción con derecho a recibir este precio administrado aplicado» ha sido interpretada por algunos como el 100% de la producción total de un país (tal y como se ilustra en los cálculos extraídos en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_intro03_domestic_s.htm). Es decir, incluso si un gobierno tan solo compra una pequeña cantidad del producto a los productores, tienen que calcular la ayuda MGA como si le hubieran concedido una ayuda de precios por toda la producción nacional de ese producto.

El resultado final es que el monto de la subvención atribuida al gobierno no es igual a la subvención que el gobierno ha concedido en realidad, sino una cifra mucho mayor y más inflada. Con estas normas, es prácticamente inevitable que los países en desarrollo sobrepasen el 10% *de minimis* por productos específicos que se les permite, aunque solo adquieran un cantidad muy pequeña del producto.