

Subsidios agrícolas, dumping y reformas en políticas

TIMOTHY WISE *

¿Es válida la afirmación de que el supuesto dumping de maíz estadounidense en México se debe a los subsidios agrícolas de Estados Unidos? Según una serie de nuevos estudios, el dumping agrícola en México es una realidad. Sin embargo, éstos señalan que no es muy probable que los pequeños productores de maíz en México se puedan beneficiar en gran medida de la reducción de subsidios en EE.UU. sin que exista una reforma sustancial en la política agrícola estadounidense y en la manera en que la comunidad internacional aborda el tema del dumping agrícola.

Actualmente las negociaciones comerciales a nivel internacional se encuentran estancadas, en parte debido a las demandas de países en desarrollo (incluyendo gobiernos, asociaciones agrícolas y organizaciones internacionales de apoyo) de que los países industrializados reduzcan la gran cantidad de programas de apoyo agrícola que otorgan a sus mercados domésticos y así permitan a los agricultores de los países del sur competir en condiciones más justas. Según alegan, los subsidios agrícolas de los países del norte superan los mil millones de dólares diarios, y en promedio, un vaca europea recibe más en subsidios de lo que perciben los más de tres mil millones de personas, a nivel mundial, que viven con menos de dos dólares al día.

Pero, ¿Se puede afirmar que los subsidios son verdaderamente el problema? En el caso de algunos productos, como el algodón y el azúcar, los subsidios del norte son claramente la raíz del problema de los bajos precios internacionales y de la competencia injusta. En la demanda de Brasil contra EE.UU. se demostró cómo la eliminación de los subsidios al algodón reduciría la producción estadounidense en un 29% y las exportaciones en un 41%, lo que llevaría a un aumento del 13% en los precios internacionales.

Sin embargo, sería un error generalizar esto para todos los productos agrícolas. De hecho, aún cuando los subsidios al maíz son los más altos de los productos agrícolas de EE.UU., las investigaciones demuestran que su eliminación ayudaría poco a los campesinos que, desde la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de Amé-

rica del Norte (TLCAN), han sufrido por la inundación de exportaciones de maíz estadounidense a precios inferiores al costo de producción. En el centro de este debate se encuentran las discrepancias sobre la definición y medición de los subsidios, así como la sobreestimación de los beneficios de la liberalización comercial.

¿Qué son los subsidios?

Parte del problema se refiere a la multitud de interpretaciones del término “subsidios”. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que se encarga de medir los subsidios agrícolas, utiliza una definición muy amplia del término que incluye cualquier medida gubernamental que distorsiona el mercado. Por lo tanto, un arancel a las importaciones de maíz, que recae en los consumidores aumentando el precio del maíz importado, es considerado un subsidio tal como lo es un pago directo al productor.

Sin embargo, esta no es la visión común de lo que es un subsidio, ni es la definición predilecta de los formuladores de políticas. La versión más conocida se refiere a una definición más específica, que son sólo los pagos del Gobierno que permiten que los precios permanezcan por debajo de los costos marginales. Algunos son directos, como los pagos a los productores; y otros son indirectos, como los pagos del Gobierno para la infraestructura de riego, que permite excluir ese costo de los precios. Pero se excluyen aranceles y apoyos a los precios.

La distinción se tornó más pública recientemente cuando el Ministro de Comercio de la Unión Europea (UE), Pascal Lamy, criticó al director general de la Organización Mundial de Comercio (OMC), Supachai Panitchpakdi, por utilizar cifras confusas para justificar el llamado a recortar las ayudas agrícolas en los países desarrollados. Específicamente Lamy apuntó que la cifra de Supachai, de que estos países otorgan \$300 mil millones anuales en subsidios agrícolas, incluye muchas categorías de apoyo, que en general la gente no considera como subsidios. Dijo que la cifra más exacta de subsidios es \$100 mil millones anuales.

Esta distinción semántica es sólo la par-

te más visible de un debate más extenso sobre las medidas de los programas de apoyo agrícolas y sus impactos. Las cifras provienen de la OCDE que, bajo el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, es responsable de estimar las ayudas agrícolas para las negociaciones comerciales.

La Estimación de Apoyo al Productor o *Producer Support Estimate (PSE)* usa una definición amplia de subsidios (por ejemplo, incluye aranceles), pero cuantifica sólo las ayudas específicas a productores. Esta es la estimación más alta de subsidios al productor, pues alcanzó un total de \$234 mil millones en el 2002. De aquí surge la cifra del subsidio de \$2 por vaca, que se deriva de la estimación de la OCDE de los subsidios para lácteos en la UE.

Hay muchos defectos importantes en la aplicación e interpretación del PSE. Esto puede causar problemas particulares en medir las ayudas agrícolas en los países en desarrollo, cuyas economías pueden no estar completamente integradas a la economía mundial. Primero, dos tercios del PSE no provienen de los subsidios -pagos del Gobierno o apoyos directos a los productores- sino de los apoyos a los precios de mercado (“*market price support*”). Esto incluye aranceles, apoyos a los precios y cuotas. Aunque ninguno de estos son subsidios verdaderos, la OCDE está encargada de establecer un valor monetario para estos apoyos. El cálculo se deriva directamente de la diferencia entre el precio de referencia internacional y el precio doméstico más alto, partiendo de la premisa de que en los mercados que funcionan bien, los precios domésticos estarán acordes con los precios internacionales. De lo contrario, se asume que la diferencia es una buena estimación de los apoyos del Gobierno al precio de mercado; es decir, políticas como aranceles y cuotas que imponen precios más altos a los consumidores, para beneficio de los productores.

Así que un problema es semántico pero sustantivo. Cuando el director de la OMC hace un llamado para que los países desarrollados reduzcan sus subsidios agrícolas, resulta que no está hablando sólo de pagos a los productores, aunque esto es lo que la mayoría de la gente piensa.

Bajo esta importante diferencia, hay otros defectos en los cálculos que la OCDE hace del PSE. Los precios de referencia son a menudo muy bajos, incluso más bajos que los costos de producción de los granjeros. Esto hace que los PSEs de otros países parezcan injustamente altos. En varios países en desarrollo los precios domésticos no están acordes con los precios internacionales, por razones que no tienen nada que ver con las políticas gubernamentales de apoyo. La metodología del PSE puede tener un efecto perverso porque si un apoyo alto en un país exportador genera menores precios internacionales, hace que aumente el PSE del país exportador y los de otros países importadores.

Productores mexicanos de maíz

Este es el caso del PSE para el maíz mexicano. En la implementación del TLCAN, después de 1994, México eliminó la mayoría de las políticas gubernamentales que apoyaban los precios de mercado. No aceptó poner en práctica las cuotas para las importaciones de maíz ni cobrar las tarifas sobre las importaciones fuera de cuotas. El Gobierno también inhabilitó su sistema de apoyo de precios para los productores de maíz y los consumidores de tortillas. Sin embargo, las cifras de PSE de la OCDE para México muestran ayuda constante en los precios de mercado, a pesar de la ausencia de políticas de apoyo. Esto tiene como resultado un PSE que representa un 43% de los ingresos de los productores de maíz entre 1998 y el 2001, que excede el que tiene EE.UU. para sus productores de este cultivo, que son altamente subsidiados.

¿Cómo se puede explicar este resultado absurdo? Un nuevo estudio del *Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)* sobre dumping de EE.UU. en los mercados internacionales, brinda una posible respuesta¹. Según el estudio del IATP, durante el mismo período el maíz estadounidense se exportó a un precio entre un 20-33% menor a los verdaderos costos de producción. Se volvió a calcular el PSE para dicho producto, ajustando el precio de exportación de EE.UU. de acuerdo con este margen de dumping. Como esto aumentó el precio de referencia en el cálculo del apoyo al precio de mercado (a un nivel que se presume de anti-dumping), se redujo dramáticamente la brecha entre los precios de las exportaciones estadounidenses y los precios domésticos en México, y el PSE bajó de 43% a 16% para el período 1998-2001.

Los datos sugieren que si bien los productores mexicanos no están siendo subsidiados por las políticas de apoyo a merca-

dos, se está subsidiando a los consumidores, pues los productores bajan sus precios en un intento por poder competir con los bajos precios de las exportaciones de EE.UU. Cualquiera que haya conversado con los pequeños productores de maíz de México reconocerá que esta descripción es más realista que las sugerencias de que estos productores reciben apoyos similares a los de los granjeros estadounidenses.

¿Causan los subsidios pobreza y precios bajos?

Todo esto aún nos deja con la pregunta inicial: ¿Son los subsidios la causa principal de los crónicamente bajos precios en la producción agrícola y de la consecuente pobreza en los países en desarrollo?

En la etapa preparatoria a las negociaciones de la OMC en Cancún, hubo mucha investigación con complejos modelos económicos para poder determinar el impacto de la liberalización comercial y de la reducción de subsidios. El estudio más citado fue el del Banco Mundial, que intentó determinar los impactos de la reducción de aranceles agrícolas en países desarrollados y en desarrollo (10% y 15% respectivamente), la eliminación de los subsidios a la exportación, y el desemparejamiento de los subsidios domésticos a la producción. Los autores proyectaron más de \$500 mil millones en ingresos mundiales adicionales para el 2015, con \$350 mil millones para los países en desarrollo. Se proyectó que el número de personas que viven con menos de \$2 al día disminuirá a 144 millones de personas².

Las implicaciones de esto fueron claras: la liberalización mejora los precios de los productores, reduce el dumping y, por ende, disminuye la pobreza rural. Pero la agricultura en los países en desarrollo sólo es una pequeña fuente de dichos beneficios, pues sólo un 6% de los \$350 mil millones -\$20 mil millones- provienen de la liberalización agrícola. Además, el grueso de los beneficios son para los consumidores, a través de las reformas que hace cada país y que, generalmente, bajan los precios al consumidor. Por supuesto que los bajos precios agrícolas son precisamente lo que impulsa a los productores de los países en desarrollo a demandar reducciones en los subsidios, por lo que los bajos precios al consumidor son más el problema que la solución al dumping.

Otros estudios fueron más cuidadosos (y transparentes) en tratar de proyectar los impactos de medidas específicas de liberalización comercial agrícola, incluyendo las

reducciones a los subsidios, en la producción y precios de bienes específicos.

Estos documentos muestran que dichas reformas no subirán los precios a los que venden los productores, a un nivel suficiente como para dar un respiro a los campesinos del sur. Ninguno de los cálculos para maíz prueban que la reducción de los subsidios disminuirá la sobreproducción ni subirá los precios a niveles tales que permitan eliminar los márgenes de dumping estimados en 20-33%. Un estudio determinó un aumento de 3% en los precios, a lo largo de 15 años³. Otro informe del Departamento de Agricultura de EE.UU. señala que si se eliminaran todos los subsidios agrícolas de los países desarrollados, los precios de los productos agrícolas sólo subirían un 2%⁴.

¿Por qué es que en muchos casos los precios no aumentan cuando los subsidios se reducen? Los productores muchas veces cambian a otros cultivos, pero por lo general no permiten que su tierra esté sin producir. Y si llegan a declararse en bancarota, casi siempre compañías agroindustriales más grandes se apropian de estas tierras y las ponen a producir. Si los niveles de producción no bajan, los precios no suben y los márgenes de dumping permanecen iguales.

Reformas en las políticas

Una propuesta que ha surgido es que las políticas gubernamentales deben promover esfuerzos por disminuir la tierra cultivada, reducir la producción y así aumentar los precios a los productores⁵. Este análisis ubica la causa de los bajos precios en la naturaleza oligopólica del comercio agrícola, y no en los subsidios. En el caso del maíz, por ejemplo, las compañías Cargill-Continental y Archer Daniels Midland, controlan el 70% del mercado de maíz en EE.UU. Esto les da un tremendo poder para mantener bajos los precios a los productores. Finalmente, los mayores beneficiarios de los subsidios al maíz son las compañías que usan este producto como un insumo muy barato.

Si bien la reducción de subsidios en EE.UU. puede ayudar a los productores brasileños de algodón, es muy difícil que reduzca las presiones económicas que generan las exportaciones estadounidenses de bajo costo sobre los productores mexicanos de maíz. Estas medidas tampoco mejoran las perspectivas económicas de los pequeños campesinos en países desarrollados, que cultivan productos para su subsistencia y para el mercado interno. Algunos productores de países en desarrollo se beneficiarán de la reducción de subsidios del norte, sobre todo los de algodón, azúcar y

arroz; sin embargo, el potencial que tiene la reducción de subsidios para combatir la pobreza no es tan alto como se ha sugerido.

Las reformas en políticas deberían enfocarse en terminar con el dumping agrícola, en vez de sólo fijarse en los subsidios. No existe razón por la que la comunidad internacional deba tolerar el dumping de productos en los mercados internacionales, a costos de producción más bajos, ya sea su causa los subsidios del norte o los oligopolios corporativos. Las reformas en políticas del norte deberían dirigirse a reducir la sobreproducción local en cultivos claves. Esto requeriría una mayor intervención gubernamental para reducir las tendencias estructurales hacia la sobreproducción y los bajos precios.

Asimismo, se deben tomar medidas a nivel internacional para reducir el poder de los conglomerados agrícolas en los mercados. Una propuesta simple tiene que ver con que la OMC aplique las mismas medidas de transparencia a las firmas privadas y a las empresas comerciales estatales. Tales diferencias están dirigidas a reducir el poder de las agencias estatales en el mercado; pero de esta forma éstas podrían integrarse al mercado que controlan las grandes comercializadoras agrícolas.

* Director del Global Development and Environment Institute (GDAE) de la Universidad de Tufts, Massachusetts, Estados Unidos. Este artículo está basado en el documento de trabajo "The Paradox of Agricultural Subsidies: Measurement Issues, Agricultural Dumping, and Policy Reform," (2004).

¹ Ritchie, M., S. Murphy, et al. (2003). *United States Dumping on World Agricultural Markets*. Minneapolis, MN, Institute for Agriculture and Trade Policy. http://www.tradeobservatory.org/library/uploadedfiles/United_States_Dumping_on_World_Agricultural_Ma.pdf

² Banco Mundial (2003). *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*. Washington, Banco Mundial.

³ IFPRI (2003). *Impact of Alternative Agricultural Trade Policies on Developing Countries*. Washington D.C., International Food Policy Research Institute (IFPRI).

⁴ Diao, X., A. Somwaru, et al. (2001). *A Global Analysis of Agricultural Reform in WTO Member Countries*. *Agricultural Policy Reform in the WTO - The Road Ahead*. M. Burfisher, *Economic Research Service*: 25-40.

⁵ Para una interesante discusión sobre subsidios y políticas agrícolas en EE.UU. ver Ray, D., D. de la Torre Ugarte, et al. (2003). *Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide*. Knoxville, Tenn., *Agricultural Policy Analysis Center, Universidad de Tennessee*: 59.

Beneficios equitativos en los flujos turísticos hacia los países en desarrollo en el marco del AGCS y los acuerdos de libre comercio

DAVID DÍAZ BENAVIDES *

Desde la entrada en vigor de los Acuerdos del Acta final de la Ronda Uruguay en 1995, se realizan en la Organización Mundial de Comercio (OMC) negociaciones que cubren casi la totalidad del comercio mundial, incluyendo mercancías, servicios y derechos sobre propiedad intelectual. Todas ellas están interrelacionadas debido a su impacto crucial en el patrón de desarrollo, prosperidad y competitividad de las naciones en el marco de la globalización.

Tanto para países desarrollados (PD) como para países en desarrollo (PED), las negociaciones comerciales sobre el comercio de servicios en el marco del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), son de capital importancia. En los PD las exportaciones de servicios han mostrado tendencias crecientes, con tasas de crecimientos superiores al 7% anual desde 1995, sustentadas en las transacciones de los servicios vinculados al desarrollo de las comunicaciones y las tecnologías de información, y flujos crecientes de inversiones extranjeras hacia el sector de los servicios. Para los PED, los servicios también son el rubro de mayor participación en el PIB, empleo y muchos de ellos se han posicionado como exportadores de servicios, en particular los vinculados a los movimientos de personas físicas, las tecnologías de información, el turismo y los viajes.

Las negociaciones sobre servicios en el Marco de Programa de Trabajo de Doha

(PTD) deberán culminar con la adopción de nuevos compromisos y disciplinas de vital importancia para lograr una participación creciente de los PED en el comercio internacional de servicios. Las disciplinas que se negocian incluyen subsidios, salvaguardias, compras gubernamentales y algunas directrices para la reglamentación doméstica. Con la entrada en vigor de estas normativas, los PED deberían contar con mecanismos flexibles que les permitan realizar ajustes en las políticas públicas sobre comercio de servicios, a tenor con su situación de desarrollo. Si el PTD logra sus objetivos, los PED podrán maximizar y capitalizar los beneficios aprovechando el dinamismo de sus sectores domésticos de servicios, para sustentar la competitividad de sus exportaciones de bienes y servicios. Con ello se habrán puesto fundamentos sólidos para la erradicación de la pobreza, la calidad del empleo, el buen gobierno, el incremento en el bienestar de la población, y una mayor democracia económica que garantice el acceso de las micro empresas y las PYMES a los servicios que necesitan y a precios abordables. Si se logran estos objetivos del PTD, el sector turismo contará con cimientos robustos para maximizar sus potencialidades, estimulando un patrón de desarrollo sustentable y sostenible, la distribución equitativa de los beneficios comerciales y la eliminación de las prácticas anticompetitivas.