



No. 5 REDUCCIÓN DE LOS EFECTOS DE DISTORSIÓN DEL COMERCIO DE LA AYUDA AGRÍCOLA¹

RESUMEN

- ▶ Para que las nuevas disciplinas sobre las políticas de ayuda interna elaboradas en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC sean eficaces han de tener en cuenta las deficiencias que existen en las formas actuales de medir y clasificar la ayuda que distorsiona el comercio.
- ▶ Un examen efectivo de los criterios aplicados al compartimento verde debería tener en cuenta los pormenores de la aplicación de las políticas y las probables repercusiones.
- ▶ Entre las características de las políticas que distorsionan el comercio en grado mínimo figuran sus efectos limitados en materia de reducción de riesgos para los ingresos agrícolas, la disponibilidad de un plazo sólo limitado, y el hecho de no permitir el aumento de los derechos de ayuda.

Desde mediados de los años noventa ha habido un cambio apreciable en el tipo de ayuda a los productores agrícolas de los países desarrollados, que fue pasando a categorías de pago exentas de los compromisos de reducción (en términos de la OMC²). Entre 1995 y 2001, en los países desarrollados la proporción de la ayuda definida como distorsionadora de la producción o del comercio (compartimento ámbar) bajó de 43 a 36 por ciento de los gastos totales, mientras que la proporción de las que podrían llamarse políticas del compartimento verde (cuyos efectos de distorsión del comercio son pocos o nulos, y no están sujetas al compromiso de reducción) pasó de 42 a 50 por ciento.

El Acuerdo marco de la OMC de agosto de 2004 imprimió un nuevo impulso a esta nueva tendencia en los mecanismos de ayuda agrícola. Con una justificación clara, que es la del objetivo de reducir los efectos de distorsión del comercio de muchos de los sistemas de ayuda a los productores aplicados actualmente en algunos países desarrollados. Ahora bien, la creación de más reglas y disciplinas acordes con el Acuerdo marco no necesariamente alcanzará este

objetivo a causa de las dificultades que existen para identificar, medir y clasificar la ayuda interna que distorsiona el comercio.

1 Deficiencias en la medición de la ayuda interna

En el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, la medida global de la ayuda total (MGA) es la base para un compromiso jurídico de reducción de la ayuda interna que distorsiona el comercio, y una medida de la ayuda clasificada como compartimento ámbar. A diferencia de la estimación de ayuda al productor (EAP) de la OCDE, que indica las transferencias monetarias anuales a los agricultores mediante medidas normativas, la MGA no es un indicador de la ayuda total a los productores. Los componentes principales de la MGA, que todos los países utilizarán en los cálculos, son los siguientes: i) el nivel del sostenimiento de los precios del mercado, medido por la diferencia entre un precio mundial de referencia histórico en un período base (1986-88)³ y el precio interno administrado⁴ (que puede no ser el precio actual del mercado interno); y ii) los gastos

¹ El presente informe sobre políticas comerciales se centra principalmente en el uso y la disciplina de la ayuda interna en los países desarrollados, que actualmente representa casi el 90 por ciento del total de los gastos mundiales en concepto de ayuda agrícola interna. Para más detalles sobre las cuestiones tratadas, véase la Nota técnica sobre políticas comerciales No. 5 de la FAO sobre ayuda interna en: www.fao.org/trade/policy_es.asp

² La Nota técnica sobre políticas comerciales No. 5 de la FAO ofrece una explicación de la clasificación hecha por la OMC de las políticas de ayuda interna y ulteriores pormenores sobre todas las cuestiones técnicas examinadas en el presente informe, así como una lista completa de referencias.

³ Durante el período base, los precios mundiales de los productos básicos eran particularmente bajos y elevada, en consecuencia, la cuantía de la ayuda interna, calculada como la diferencia entre los precios de intervención y los precios de referencia, lo que daba a los países la posibilidad de efectuar reducciones a partir de una MGA consolidada alta.

⁴ El precio interno administrado es el precio de base garantizado a los productores internos, por ejemplo un precio de intervención, y se financia mediante una transferencia con cargo a los consumidores, a diferencia de un pago directo, financiado con cargo a los contribuyentes.

presupuestarios destinados a las políticas de ayuda interna que se considera que distorsionan el comercio. En cambio, en la EAP el sostenimiento de los precios del mercado se mide a la salida de la explotación agrícola utilizando para los productos de un determinado año los precios efectivos al productor y los precios franco en frontera. La EAP abarca también todas las transferencias hechas a los productores mediante políticas agrícolas, mientras la MGA abarca solamente las políticas internas en el compartimento ámbar y excluye las que limitan la producción (compartimento azul), las que distorsionan el comercio en grado mínimo (compartimento verde) y un nivel de *minimis* de políticas que distorsionan el comercio.

A causa de este método empleado para calcular la MGA, la utilización de los niveles actuales de ayuda del compartimento ámbar (que distorsionan el comercio) puede no verse afectada ni siquiera si se decidiera comprometer a los países a reducir la ayuda reduciendo los límites máximos de la MGA total. Por ejemplo, la MGA puede reducirse sin que se reduzca la ayuda a los productores. Los gobiernos podrían, por ejemplo, rebajar simplemente el precio administrado y, en cambio, sostener el precio interno recibido por los productores, que no entra en el cálculo de la MGA, elevando el nivel de la protección en frontera. De forma análoga, si bajan los precios mundiales, podrían aumentar los niveles de la ayuda efectiva mediante algunas políticas de estabilización del precio interno, lo que tampoco afectaría a la MGA porque el precio administrado y el precio de referencia mundial histórico permanecen invariados en el cálculo.

2 Deficiencias en la clasificación de la ayuda interna

El sistema actual de clasificación de la ayuda en categorías plantea algunos problemas. Los países pueden simplemente recalificar sus políticas de ayuda (es decir, cambiar su forma) para ajustarlas a algunos compromisos (lo que se conoce como "cambio de compartimento") sin proceder a una reducción de los efectos de su ayuda total en la producción y el comercio. Aun cuando nuevos mecanismos disciplinarios les exigieran una reducción de los gastos destinados a políticas clasificadas en el compartimento ámbar, es posible que un nuevo Acuerdo no les impidiera aumentar las políticas en los otros dos compartimentos, aunque tuvieran también algunos efectos de distorsión de la producción y del comercio. Preocupa el hecho de que las políticas que los mismos países clasifican como aptas para ser incluidas en el compartimento verde puedan en realidad no ser neutrales en términos de incentivos a la producción.

Reconociendo esto, el Acuerdo marco de la OMC de 2004 pide que se examinen los criterios

del compartimento verde para tener la seguridad de que no tengan efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, (a lo sumo) los tengan en grado mínimo. Con los criterios y normas revisados hay mucha posibilidad de que la ayuda clasificada en el compartimento verde distorsione el comercio lo menos posible.

3 Identificación de la ayuda interna que distorsiona el comercio

Para facilitar un examen efectivo de los criterios aplicados al compartimento verde, en lo que resta del presente informe se examinan las características de las políticas que podrían distorsionar la producción y el comercio.

La mayoría de las políticas de ayuda interna influyen, en mayor o menor medida, en las decisiones de producción de los agricultores y, por lo tanto, siempre tienen la posibilidad de distorsionar el comercio. El análisis, sin embargo, plantea muchos problemas. Una cosa es reconocer los efectos directos de distorsión del comercio derivados de la ayuda interna; y otra muy distinta definir y cuantificar los efectos de las diferentes políticas en la producción. Existen pocos datos sobre cómo distorsionan el comercio los actuales pagos desconectados, porque muchos de ellos todavía no se han aplicado suficientemente. Actualmente, por ejemplo, después de la introducción del pago único por explotación en la Política Agrícola Común (PAC) de la UE⁵, no se utilizan como un elemento de ayuda en la medida prevista. En estas circunstancias, la utilización de los datos limitados de que se dispone sobre el efecto de distorsión de la producción que los pagos "desconectados" podría dar lugar a inferencias erróneas sobre las posibles repercusiones del programa de ayuda.

Un punto de partida útil para comprender los efectos relativos de diversas ayudas es el que ofrece la OCDE que ha elaborado una jerarquía de políticas en función de sus repercusiones en la producción en comparación con los efectos de una mera política de sostenimiento de los precios del mercado (SPM) de igual cuantía que la ayuda total. Su análisis lleva a pensar que las subvenciones a los insumos son los que más distorsionan la producción, seguidos de los pagos efectuados en base a la producción de la cosecha principal. Entre las políticas estimadas como menos distorsionadoras del comercio figuran los pagos por superficie y los pagos basados en derechos históricos.⁶

⁵ Para más detalles, véase: europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_es.htm

⁶ Para un examen pormenorizado de los cálculos, véase la Nota técnica sobre políticas comerciales No. 5 de la FAO.

En las repercusiones que una política tiene en la producción también pueden influir algunos factores ajenos al precio, tales como: el efecto de una política en el nivel de riesgo al que hacen frente los productores, su efecto en los incentivos o dificultades para retirar recursos de la producción, y la naturaleza de la formulación de la política – sobre todo la debilidad de su aplicación y la frecuencia de los cambios de política permitida. Muchas veces también se pasa por alto el hecho de que los efectos conjuntos de dos instrumentos normativos pueden ser mayores que la simple suma de los efectos individuales.

Aunque se ha reconocido que factores ajenos al precio tienen la posibilidad de influir en el efecto de distorsión de las políticas de ayuda, no se han documentado ni comprendido cabalmente sus repercusiones. En diversos estudios analíticos se dan algunas orientaciones sobre las medidas de política que tienen la probabilidad de causar distorsiones en el comercio. Cabe destacar las siguientes cuestiones:

- *Los riesgos afectan a las decisiones sobre la tierra y otros recursos de producción.* Una política que reduzca los riesgos constituye una forma de seguro que afecta a la distribución de posibles precios al productor, y limita fundamentalmente la posibilidad de bajos ingresos. Con menos riesgos, los productores están preparados para invertir más recursos en cultivos que de otra forma serían riesgosos. La ayuda también puede influir en la percepción de los productores de su propio patrimonio y aumentar su disposición a aceptar los riesgos. La mayor parte de los análisis llega a la conclusión de que los efectos en materia de patrimonio son limitados, especialmente en cuanto a la intensidad de la utilización de los recursos, pero los efectos de seguro pueden ser apreciables.
- *Salida de la producción agrícola.* Hay una considerable incertidumbre sobre lo que sucede con la producción agrícola en el marco de programas de ayuda desconectada. Por ejemplo, un nuevo mecanismo puede suponer una reasignación de la ayuda, retirándola de las explotaciones más grandes y más eficientes y pasándola a las más pequeñas y menos eficientes. Ello podría frenar los cambios estructurales, al quedar los productores más pequeños al lado de los productores más eficientes. Asimismo, puede que algunas políticas de apoyo motiven a los productores a salir de la agricultura, pero sus tierras podrían transferirse a otros productores y seguir siendo productivas.
- *Formulación y aplicación de políticas.* Los efectos reales de una política no dependen sólo del tipo de política de que se trate, sino

más bien de cómo se formula, ejecuta e impone. Por ejemplo, algunas políticas conceden pagos a los agricultores en base a la tierra cultivada durante un período base histórico, pero al mismo tiempo no les permiten sembrar algunos cultivos en tierras aptas para recibir pagos de subvenciones. Tales políticas pueden crear incentivos para aumentar la producción de otros cultivos no sujetos a tales restricciones, dando lugar a distorsiones en dichos cultivos.

- *Expectativas sobre la asistencia en el futuro y actualización de los parámetros del pago de base.* Las políticas que generan expectativas sobre pagos futuros, o permiten una actualización de los períodos de base, no están dissociadas de la producción. Si los productores saben que podrán actualizar los parámetros del período de base (superficies, rendimientos y producción, por ejemplo) ello afectará a sus decisiones actuales respecto de la producción y podrían mantener o aumentar las superficies, los rendimientos y producciones con la esperanza de obtener pagos mayores en el futuro.
- *Combinaciones de medidas.* En el caso de políticas combinadas, las posibles repercusiones en la producción podrían ser muy diferentes que en el caso de políticas individuales. Ahora bien, son pocos los estudios realizados sobre las reacciones de los distintos agricultores a los diferentes tipos de pagos, cuando se tienen en cuenta todos los efectos. Uno de ellos es el análisis del programa de ayuda de los Estados Unidos al sector del maíz.

En una escala de precios de mercado de 2,3 dólares EE.UU. a 5 dólares EE.UU. por bushel, se prevé una relación positiva entre el precio de producción y los ingresos netos. Sin embargo, cuando rendimientos mayores determinan precios de mercado inferiores a 2,3 dólares EE.UU. por bushel, los ingresos netos no bajan porque entran en juego otros componentes del programa de ayuda (por ejemplo, los pagos contracíclicos y los pagos compensatorios del préstamo) que, paradójicamente, cuanto más bajo es el precio de mercado tanto más hacen subir los ingresos netos. De ahí la dificultad de analizar los efectos de los pagos directos en las decisiones sobre la producción, si no se profundiza en los pormenores de los diseños de política y las combinaciones de medidas.

4 Hacia el futuro

Las reflexiones del presente informe sugieren que las políticas de ayuda interna agrícola tienen características que, aunque teóricamente dissociadas, pueden crear o contribuir a la creación de incentivos para aumentar la producción. El sistema que se utiliza

actualmente para clasificar la ayuda interna presenta los problemas examinados *supra*.

Este es un argumento que justifica el examen sistemático de los criterios de todos los tipos de políticas de ayuda, incluidas las del compartimento verde, que están exentas de los compromisos de reducción.

Suponiendo que continuara el actual sistema de clasificación de la ayuda interna, y teniendo en cuenta lo examinado anteriormente, las probables políticas compatibles con el compartimento verde (es decir, más disociadas que otras) tendrán las siguientes características:

- un efecto limitado en los riesgos relacionados con los precios o rendimientos;
- pagos serán transitorios y sólo con fines de reajuste;
- ninguna posibilidad de actualizaciones de las condiciones de base;
- autorización para todos los usos pertinentes de la tierra.

Hay motivos para examinar la aplicación de disciplinas a todos los sistemas de ayuda interna que suponen combinaciones de políticas, y para determinar si la aplicación de niveles máximos para determinados productos a la ayuda total impedirá la reactivación de políticas que incentivan la producción mediante cambios de compartimento. La revisión de la manera de medir la ayuda interna podría también contribuir a asegurar que los nuevos acuerdos sobre ayuda interna logren efectivamente prevenir los efectos de distorsión del comercio.

No obstante, el fortalecimiento de las disciplinas de ayuda interna podrían estar relacionadas con un trato especial y diferenciado apropiado para los países en desarrollo⁷, en el sentido de darles la flexibilidad y el espacio normativo necesario para que a aquéllos que tienen sectores agrícolas subdesarrollados no se les impida en el futuro utilizar las políticas de ayuda interna para mejorar la productividad.

⁷ Para el examen de estas cuestiones véase la Nota técnica de la FAO sobre políticas comerciales No. 10.