

## **Aumento del proteccionismo frente a la crisis mundial en 2009<sup>1</sup>**

### **I. Introducción.**

Como resultado de la reunión del grupo de los 20 en Washington en noviembre de 2008, los países más poderosos del mundo asumieron el compromiso de no recurrir al proteccionismo para hacer frente a la crisis económica internacional. En particular, en la declaración resultante de esta reunión, los presidentes instaron a sus respectivos ministros de comercio a lograr un avance significativo para la conclusión de la Ronda Doha de negociaciones multilaterales, antes de finalizar ese año. Sin embargo, las divergencias mostradas en julio pasado en Ginebra no pudieron ser resueltas, lo cual llevó a que, agotadas todas las posibilidades, Pascal Lamy no convocara a una reunión debido a las pocas posibilidades reales de llegar a un acuerdo, y al daño que esto podría generar a la imagen de la OMC y al futuro de las negociaciones.

Actualmente, ante la asunción de Barack Obama como presidente de EUA, el mundo se encuentra a la espera de sus declaraciones a este respecto, de modo de poder vislumbrar el camino que seguirá la Ronda de Doha en el futuro inmediato.

En este contexto de crisis y posibles cambios en el patrón de proteccionismo mundial, resulta fundamental tener presente las medidas adoptadas por los gobiernos de los destinos de exportación más importantes para Uruguay. En particular, en los últimos meses, EUA, la UE y Brasil han dado muestras de la posibilidad real de que una guerra comercial y proteccionista se instaure en un futuro cercano.

### **II. Subsidios a los productos lácteos en la UE.**

La UE ha dado señales positivas en relación con su política de apoyo doméstico y subsidios a las exportaciones en el sector agropecuario en los últimos años. En este sentido, existe una clara tendencia a la desconexión de los subsidios de las decisiones de producción con el objetivo de evitar los efectos adversos sobre los precios internacionales y, al mismo tiempo, evitar las ineficiencias en la distribución de los recursos comunitarios. El hito más importante en este sentido es la Reforma de la PAC de

---

<sup>1</sup> Informe elaborado por el Ec. Martín Olivera y el Dr. Mateo Bervejillo.

2003, donde se estableciera el pago único por explotación como norma general para la aplicación del apoyo doméstico. Adicionalmente, el pasado mes de noviembre, durante la revisión intermedia de la Reforma, la UE estableció un progresivo aumento de las cuotas de producción establecidas a cada país en el sector lácteo hasta su desaparición en 2015.

Otro aspecto relevante es que, a partir de junio de 2007, la UE había suspendido los subsidios a las exportaciones dirigidos a estos productos, dada la muy favorable coyuntura de precios prevaleciente en ese entonces.

A pesar de estas señales positivas, luego de un marcado descenso en los precios de los productos lácteos en los últimos meses, la UE anunció, el 15 de enero pasado, que reinstauraría el sistema de subsidios a las exportaciones y comenzaría con las compras públicas de manteca y leche en polvo a partir marzo de 2009, de modo de sostener los precios de estos productos<sup>2</sup>. Las compras públicas tienen un límite de 30.000 toneladas para manteca y de 109.000 toneladas para leche en polvo y se hacen también a un precio administrado. Por encima de este límite, las compras deben ser hechas por licitación, y no están limitadas.

Cabe recordar, por otro lado, que el pasado 28 de noviembre la UE estableció que los subsidios de la PAC no disminuirían luego de 2013, a pesar del plan para la eliminación de varias medidas de intervención de mercado que se concretarían para ese año. De este modo, si bien se espera que gradualmente los subsidios agrícolas en la UE sean otorgados en modalidades menos distorsivas para el comercio mundial, no es la intención de estos países el reducir el volumen de subsidios otorgados y eventualmente, ante un contexto adverso como se da en la actualidad, es posible incluso que aumenten.

Por último, es importante tener en cuenta que todas las medidas mencionadas cumplen con los acuerdos establecidos por la OMC. A modo de ejemplo, si bien los subsidios a las exportaciones están prohibidos según estos acuerdos, las listas de excepciones acordadas en la Ronda Uruguay, permiten mantener un porcentaje de los subsidios otorgados antes de la firma de acuerdo. Por lo tanto, la UE, junto con otros países que subsidian desde hace varias décadas a su producción agrícola, tuvieron la posibilidad

---

<sup>2</sup> Los subsidios a las exportaciones (conocidos como "reintegros") cubren la diferencia entre un precio administrativo mínimo y el precio de exportación con el objetivo de hacer competitivos a sus productores.

de mantenerlos. En este sentido, cabe recordar que la Ronda Doha tiene, entre sus puntos ya consensuados, la prohibición definitiva de los subsidios a las exportaciones a partir de 2013.

### **III. Perspectivas de acuerdos comerciales y subsidios agrícolas en EUA durante la administración Obama.**

Durante su campaña electoral, Obama se mostró a favor de llegar a un acuerdo en la Ronda Doha. Aun así, es importante tener en cuenta que ha declarado, a su vez, que los acuerdos comerciales que suscriba EUA durante su gobierno, deberán favorecer el respeto por las normas ambientales y laborales de manera de lograr una competencia “justa” entre los productores locales y los extranjeros. De este modo, en un contexto de profunda crisis internacional, (la mayor desde la segunda guerra mundial), parece improbable que se den las condiciones necesarias para lograr que el acuerdo multilateral esté al tope de la lista de prioridades de Obama, al menos hasta que la situación económica se normalice, lo cual sucedería recién a partir de 2010. Asimismo, es de esperar que los acuerdos comerciales a nivel bilateral o regional serán tratados con el mismo criterio. Es así que, en sus declaraciones preelectorales, Obama propugno la renegociación del NAFTA<sup>3</sup>, con el objetivo explícito de incluir aspectos laborales y ambientales. Adicionalmente, los Demócratas han sido los que no han dado los votos necesarios (en un Congreso dominado por dicho partido) para la aprobación del TLC de EUA con Colombia.

En resumen, dada la crisis internacional, la posición de Obama respecto a las negociaciones comerciales y la ausencia de “Trade Promotion Authority”<sup>4</sup> para la aprobación de los mismos, quedan pocas esperanzas de que EUA desarrolle una política comercial similar a la de Bush en los próximos años. Probablemente, se dará un enlentecimiento de la firma de acuerdos comerciales junto con un aumento de la complejidad de las negociaciones debido a la incorporación de nuevas temáticas, no estrictamente vinculadas al comercio.

---

<sup>3</sup> TLC de EUA, Canadá y México en vigencia desde 1994, el cual fue firmado durante la Administración de W. Clinton pero fue negociado durante la presidencia de G. Bush.

<sup>4</sup> Conocido como “fast track” hasta 1994, el TPA (renovado recién a partir de 2002 hasta 2007) permitía al ejecutivo la firma de acuerdos comerciales que luego son enviados como un “paquete” cerrado al Congreso para su aprobación. Esto brinda más velocidad pero, sobretodo, mayor capacidad negociadora al representante de comercio de EUA.

En lo que tiene que ver con los subsidios agrícolas, dado el pronunciado descenso de los precios internacionales y la renovación y ampliación, en junio de 2008<sup>5</sup>, de los programas de subsidios destinados a este sector, es posible prever una presión a la baja de los precios debido a la incidencia que la producción de EUA tiene sobre el comercio internacional (en particular, en lácteos y cereales). Cabe recordar, por otro lado, que Obama votó dicha ley aunque se ha mostrado a favor, junto con su ministro de agricultura, Thomas Vilsack, de establecer límites y controles más estrictos a los subsidios, de modo que estos se destinen a los productores que realmente viven en las zonas rurales y dependen de esos ingresos para subsistir, y no a los empresarios con grandes extensiones e ingresos millonarios, tal como ha sucedido históricamente.

La nueva Farm Bill<sup>6</sup>, por otro lado, además de mantener los “pagos directos” (relativamente desconectados de las decisiones de producción actuales), los “pagos contra cíclicos” (dependientes del nivel de precios y del nivel de producción actuales de cada productor), incorporó un nuevo programa conocido como ACRE<sup>7</sup>. Este programa, que es optativo al inicio de sus cinco años de aplicación, en marzo de 2009, vincula los subsidios, no solo al nivel de precios y producción actuales, sino también a los beneficios que obtiene el productor en relación con promedios individuales y estatales. De este modo, aún con precios elevados, los productores podrían recibir importantes niveles de subsidios debido al descenso de sus beneficios causado, por ejemplo, por el aumento de los precios de los insumos. El objetivo de este programa es entonces evitar las pérdidas de ingresos debido al aumento de estos últimos, como sucedió en el últimos años, o por las caídas de rendimiento por hectárea debido a problemas climáticos o sanitarios.

Adicionalmente, en la nueva Farm Bill los programas existentes se extendieron a nuevos cultivos<sup>8</sup>, se formalizaron las asistencias por desastres y se estableció un mecanismo de precio soporte a los productos lácteos, y no a la leche en sí, de modo de poder evitar los límites a los subsidios establecidos en la caja ámbar de la OMC.

---

<sup>5</sup> En EUA, los programas de subsidios se aprueban, con escasas excepciones como el subsidio a los seguros agrícolas, a través de las leyes quinquenales conocidas como “Farm Bills”.

<sup>6</sup> Food, Conservation and Energy Act (FCEA).

<sup>7</sup> Average Crop Revenue Election Program.

<sup>8</sup> Los subsidios agrícolas en EUA están concentrados en los cereales (trigo, maíz, sorgo y arroz principalmente) y los lácteos. No se otorgan subsidios significativos a la producción de carnes ni a frutas y verduras.

De este modo, se espera que la nueva Farm Bill reduzca significativamente el nivel de riesgo que afrontan los productores agropecuarios en EUA al tiempo que extiende los niveles de soporte y prevé mayores subsidios, incluso en un contexto de precios agrícolas elevados. Todo esto, llevará a que la producción agropecuaria aumente en ese país, incrementando sus exportaciones, haciendo disminuir, de este modo, los precios internacionales y desplazando de los mercados a la producción no subsidiada de los países en desarrollo.

Resulta interesante observar, por último, que la votación de esta Farm Bill estuvo signada por una muy particular situación dado que el presidente, G. W. Bush, vetó la ley debido a que la consideraba excesiva en tiempos de ingresos record para los productores rurales minando, al mismo tiempo, las posibilidades de obtener acuerdos comerciales favorables con otros países, incluida la Ronda Doha. Sin embargo, el Congreso, con mayoría demócrata debido a las elecciones intermedias que se realizan en ese país, logró levantar dicho veto y aprobar la ley luego de varios meses de negociaciones.

Es conveniente tener en cuenta que la Farm Bill votada en 2008, se aplicará a partir de este año, y que sus programas comenzarán a incorporar el programa ACRE en el próximo mes de marzo con desembolsos a partir de octubre de 2010.

En este sentido, las proyecciones de precios altos para los productos agrícolas para el próximo quinquenio, hacen prever que los subsidios a estos productos no aumenten por encima de los valores de los últimos años e incluso, con un monto promedio anual estimado de USD 8.000 millones<sup>9</sup>, estos serían menores que lo que hubieran sido de mantener la anterior ley en vigencia. Sin embargo, existe gran preocupación por la posibilidad de que los precios agrícolas sigan bajando, en cuyo caso tanto la Comisión Europea<sup>10</sup> como IFPRI<sup>11</sup> han estimado que los gastos bajo condiciones de precios reinantes similares a las de 2006, podrían empujar el monto imputable a la caja ámbar de EUA cerca del límite anual de USD 19.000 millones.

---

<sup>9</sup> Esta cifra no incluye los subsidios a los seguros agrícolas.

<sup>10</sup> Monitoring Agri-Trade Policy (MAP), Febrero 2009.

<sup>11</sup> International Food Policy Research Institute, Noviembre 2008.

Dentro de sus primeros diez días de mandato, Obama presentó un paquete de estímulo económico de USD 819.000 millones, el cual fue aprobado por la cámara de representantes y actualmente está siendo tratado en el Senado (donde el costo de las medidas aumentó hasta los USD 885.000 millones). Este paquete, de un perfil completamente distinto a los implementados por Bush en los últimos meses de su mandato, contiene algunas medidas relacionadas con el sector agrícola.

Del total del paquete de estímulo, un 3% será destinado al sector agropecuario, aunque conviene resaltar que todas son medidas de tipo no distorsivas, en el contexto de la OMC. La mayor parte se trata de asistencia nutricional y se incluyen, por otro lado, medidas de mejoramiento de infraestructura, telecomunicaciones, y conservación de agua y suelos.

Por otro lado, una buena parte de las medidas presentadas en el paquete de estímulo económico están dirigidas al fomento del empleo a través de obras públicas. Como medida complementaria, y de modo de garantizar el mayor impacto posible sobre la industria y el empleo local, en un principio se establecieron algunos requisitos de contenido nacional sobre los insumos a utilizar en dichas construcciones. Este es el caso, por ejemplo, del acero y el hierro en las nuevas obras públicas. Estas medidas se encontraban en franca oposición a las normas vinculadas al trato nacional de la OMC y, por otro lado, hubiesen derivado en medidas defensivas por parte de los países afectados (las cuales ya habían sido anticipadas a nivel internacional por varios países) reduciendo ostensiblemente las posibilidades de un acuerdo multilateral.

En este sentido, si bien son muchas las voces que apuntan al proteccionismo en EUA, el paquete de estímulo no pudo ser aprobado tal como fue enviado al Senado dado que los Demócratas no cuentan con los votos suficientes para hacerlo por sí solos en dicha cámara. Esto hizo que las medidas más controversiales relacionadas con el proteccionismo fueran levantadas lo cual le dio una mayor coherencia al paquete de estímulo respecto de los reclamos de no aplicar este tipo de medidas que EUA ha hecho consistentemente a otros países a lo largo de los años.

Otro aspecto a considerar, el cual es intrínseco a las políticas de subsidio en EUA, es la excepcional ventaja que supone para los productores de EUA el contar con créditos especialmente dirigidos a fomentar las exportaciones. En la medida que existe una

notoria falta de crédito para financiar las mismas a nivel internacional, este mecanismo constituye una fuente de ventaja comparativa importante debido no solo al acceso a los fondos sino al bajo costo que se cobran por los mismos lo cual lo transforma, de acuerdo a las normas de la OMC, en un subsidio a las exportaciones.

#### **IV. Las licencias de importación en Brasil**

El Ministerio de Desenvolvimento, Industria y Comercio Exterior (MDIC) estableció el pasado lunes 26 de enero la exigencia de licencias automáticas para la importación de productos de 24 capítulos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR.

Sin embargo, el miércoles 28 de enero el gobierno de Brasil suspendió la aplicación de estas medidas, que habían tomado por sorpresa tanto a operadores en nuestro país y demás países exportadores a ese destino, como a los propios operadores brasileños.

La suspensión de la aplicación de estas medidas obedeció principalmente a la falta de preparación de las entidades brasileñas y al perjuicio que esto podría generar a los propios empresarios de ese país por el corte en las importaciones, por lo cual no sería sorprendente que las licencias vuelvan a implementarse en un futuro cercano.

De esta manera, si bien las licencias están suspendidas actualmente, corresponde abocarse al análisis de las mismas teniendo en cuenta que pueden implementarse nuevamente en cualquier momento.

Las licencias de importación consisten en permisos que deberán ser solicitados por los importadores brasileños con anterioridad a realizar la operación de importación.

Las licencias automáticas se definen en el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación de la OMC, como aquellas licencias que son otorgadas en todos los casos, y que serán administradas en tal forma en que no tengan efectos restrictivos en las importaciones.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> En este acuerdo se disponen principios básicos a los que debe atender la imposición de licencias para no tener efectos restrictivos del comercio.

Las licencias instauradas el pasado lunes por el MDIC incluían los siguientes productos: cereales, cebada, hulla, querosén de aviación, óleo diesel, textiles, maquinas y aparatos, vehículos y máquinas de transporte, instrumentos y aparatos ópticos, muebles, juguetes y juegos.

Según el MDIC la imposición de estas licencias no implicaba para los importadores la necesidad de realizar ningún tipo de pago adicional. A su vez, el ministerio sostuvo que dichas licencias serían otorgadas en un plazo máximo de 10 días.

De esta manera, las licencias no entrarían en colisión con el acuerdo de la OMC. Se había cumplido con la obligación de notificar las medidas y los plazos en que las licencias serán otorgadas observaban los plazos máximos dispuestos por el acuerdo (10 días hábiles). A su vez, no existen en el MERCOSUR normas que prohíban la utilización de tales licencias.

El MDIC sostuvo que el objetivo de la medida adoptada, consistía en realizar un control estadístico para conocer exactamente que productos ingresaban al país e identificar divergencias en las operaciones comerciales.

Sin embargo, la opinión de los exportadores a nivel nacional, y de empresarios brasileiros, es que éstas eran medidas encubiertas que tenían como objetivo final revertir la caída de las exportaciones y la crisis que vive la industria brasileira.<sup>13</sup>

El hecho de que la medida proviniera de Brasil causó gran sorpresa en nuestro país, dadas las declaraciones efectuadas en octubre en ocasión de la reunión extraordinaria del Consejo Mercado Común, en la que este país se comprometió junto a los demás miembros del bloque a no implementar medidas proteccionistas, que podrían aparecer como una medida atractiva dentro de la coyuntura internacional de crisis existente.

Por otro lado, la imposición de licencias de importación no se condecía con la apuesta que viene realizando Brasil, tanto a nivel de la OMC y la Ronda Doha como del MERCOSUR, de figurar a nivel internacional como líder con capacidad de

---

<sup>13</sup> Así fue expresado en medios de prensa nacionales y brasileiros.

representación de la región, y como un país que apuesta al multilateralismo y a la apertura del comercio.

## **V. Consideraciones finales.**

Tal como puntualizara Pascal Lamy sobre fines de enero, a pesar de la profundidad de la crisis, existe solo una limitada evidencia de un aumento de aranceles o barreras no arancelarias en los últimos meses.

Sin embargo, algunas medidas, sumadas a sistemas integrales de subsidios como los de EUA y la UE, podrían generar, por sí mismas, distorsiones suficientes para entorpecer la recuperación económica en los próximos años.

Por otro lado, es conveniente observar que estas potenciales distorsiones no podrían evitarse aún en el marco jurídico internacional establecido por la OMC. En este sentido, los acuerdos de la Ronda Uruguay permiten la continuidad, e incluso el aumento hasta ciertos límites, de la mayor parte de los subsidios agrícolas, e incluso existe un importante potencial de aumento de los aranceles debido a la diferencia, de gran magnitud en muchos casos, entre los aranceles consolidados por dichos acuerdos y los efectivamente aplicados.

De este modo, tanto las restricciones al acceso a mercados como el apoyo doméstico de países claves en el comercio internacional podrían estar aumentando en los próximos años, incluso dentro del marco de los acuerdos de la Ronda Uruguay.

La principal consecuencia en este escenario sería un considerable aumento de las medidas distorsivas aplicadas, y un aumento concomitante de las medidas de salvaguardia y litigios entablados en el marco del acuerdo sobre solución de diferencias de OMC.

En este sentido, es importante observar que, de haberse llegado a un acuerdo en la Ronda de Doha (en Ginebra unas semanas antes de la irrupción de la crisis a nivel mundial o en Diciembre, luego de la declaración de Washington), las posibilidades de un aumento significativo del proteccionismo hubieran sido mucho más limitadas que las actuales.

En particular, las negociaciones en Doha preveían la eliminación total de los subsidios a las exportaciones a partir de 2013 y la fijación de un monto máximo de subsidios distorsivos (caja ámbar) mucho menor al actual.

Para EUA, por ejemplo, el límite de la caja ámbar se hubiera fijado en USD 7.300 millones, mientras que en la actualidad este se encuentra en los USD 19.000 millones. De este modo, las actuales amenazas de aumento de los subsidios agrícolas en el marco de la nueva Farm Bill no hubieran podido concretarse, aun en un contexto de precios y/o rendimientos agrícolas severamente disminuidos<sup>14</sup>.

Asimismo, las negociaciones en la Ronda Doha incluían para EUA un techo global de subsidios agrícolas (caja ámbar + caja azul + de minimis) de USD 15.000 millones mientras que en la actualidad ese techo se encuentra en USD 48.000 millones.

Por otro lado, en el caso de la UE los subsidios de la caja ámbar hubieran pasado de tener un límite de USD 152.000 en la Ronda Uruguay a USD 30.000 en la Ronda Doha.

Por último, si bien las controversias eran mayores, en lo que tiene que ver con acceso a mercados también se preveía un significativo descenso de los aranceles respecto de los niveles consolidados en la Ronda Uruguay.

Desde el punto de vista comercial, tal vez la lección más importante que quedará luego de esta crisis, sea que el llegar a un acuerdo en el marco de la Ronda Doha constituye un objetivo fundamental de salvaguarda frente a las medidas que se pueden tomar frente a crisis tan severas como las actuales, en particular para los países menos desarrollados.

---

<sup>14</sup> De todos modos, el Congreso cuenta con la capacidad de incorporar subsidios *ad-hoc* en caso de considerarlo necesario tal como sucedió durante la ejecución de la Farm Bill 1996. Asimismo, el Ministro de Agricultura cuenta con la capacidad de recortar subsidios si estos exceden lo comprometido a nivel internacional.