

SUBVENCIONES AGRÍCOLAS Y TLC: SIEMBRA Y COSECHA COMERCIAL CON ESTADOS UNIDOS¹⁷

"Es una noticia terrible. Nuestros compradores ya nos han dicho que en las próximas semanas llegará más cantidad de maíz importado barato y me dejarán de comprar (...) yo vendo mi maíz a S/ 0.70 el kilo, pero cuando llega el maíz importado, a veces tenemos que bajar el precio hasta los S/ 0.40, pero así ya no me alcanza (...) el gobierno debe entender que detrás de cada agricultor hay una familia con hijos a quienes dar de comer".¹⁸

CARLOS A. MISPIRETA GALVEZ

Abogado por la Universidad de Lima. Master en Derecho de los Negocios Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y Doctorando en el programa de Doctorado de Derecho del Comercio y de la Contratación en la Universidad Autónoma de Barcelona.

SUMARIO:

I. Introducción.- II. El TLC Perú - Estados Unidos dentro del ordenamiento jurídico sobre Comercio Internacional.- III. Las Subvenciones agrícolas dentro del ordenamiento jurídico sobre Comercio Internacional.- IV. Regulación de las subvenciones agrícolas en el TLC.- V. Efectos de las subvenciones agrícolas concedidas por Estados Unidos en la agricultura peruana.- VI. ¿Se puede combatir los efectos de las subvenciones agrícolas con aranceles?.- VII. Los Derechos Compensatorios.- VIII. ¿El "Sistema de compensaciones" implementado por el Estado es la solución?.- IX. ¿Es posible, entonces, contrarrestar los efectos de las subvenciones agrícolas de los Estados Unidos? ¿Cómo hacerlo dentro del marco del TLC? 1. Las defensas comerciales en la normativa de la OMC; 2. Las Defensas Comerciales en el TLC.- X. Epílogo e ideas finales.

I. INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que la reciente aprobación del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos (más conocido como Tratado de Libre Comercio o "TLC") por parte del senado norteamericano, implicará grandes beneficios para diversos sectores productivos de nuestro país, no solo por lo que dicho convenio puede representar en materia de intercambios, sino más bien –y en mayor medida– por la atención que sin duda despertará su implementación en los inversionistas y en los operadores que actúan en el comercio internacional.

No obstante, no es intención de este trabajo resaltar las bondades propias del referido acuerdo, sino intentar profundizar en un aspecto que –desde nuestro punto de vista– constituye uno de los flancos débiles del tratado. En ese sentido, daremos algunos alcances sobre una barrera comercial a la que no se le ha prestado mucha atención (por lo menos en el ámbito jurídico) y que debió ser tomada en cuenta con mayor énfasis en la etapa de negociaciones del TLC: nos referimos a las subvenciones agrícolas.

Creemos pues que, en efecto, el TLC producirá mayor crecimiento comercial y económico para nuestro país (las cifras previas así lo reflejan); sin embargo, es preciso plantearse si se ha tomado al TLC como una herramienta que permita un crecimiento equilibrado, incluyendo a todos los sectores productivos en los que tenemos –o podríamos tener– ventajas comparativas, como sucede con el comercio de productos agropecuarios. ¿El TLC beneficia a todos los peruanos que podría haber beneficiado? ¿Mejora la situación de todos los sectores productivos que hubieran podido obtener alguna ventaja de dicho acuerdo comercial? ¿El TLC permitirá o facilitará el crecimiento del agro peruano? ¿Están nuestros agricultores preparados para competir

¹⁷ El presente trabajo se culminó en el mes de junio del 2008.

¹⁸ Declaraciones de una agricultora peruana, productora de maíz, recogidas en el diario *La República* del 22 de octubre de 2007, pp. 12-13.

en un sistema de comercio plagado de barreras comerciales como es el caso de las subvenciones agrícolas? Son aspectos sobre los cuales intentaremos reflexionar en las próximas líneas, más que para dar respuestas definitivas, con la finalidad de que se conozca y se debata un poco más sobre la problemática comercial planteada, reconociendo que se trata de un tema que resulta ciertamente muy complicado y controversial.

II. EL TLC PERÚ - ESTADOS UNIDOS DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO SOBRE COMERCIO INTERNACIONAL

Los Tratados de Libre Comercio (TLC) son acuerdos internacionales, a través de los cuales dos o más Estados u organismos supranacionales que representan a diferentes territorios aduaneros, se comprometen a liberalizar sus intercambios comerciales, creando lo que se denomina una Zona de Libre Comercio (ZLC), de conformidad con lo establecido en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994 (más conocido por sus siglas en inglés como "GATT").

Estamos pues, ante lo que el economista húngaro Bela Balassa calificó como la primera etapa en la escala de integración económica, que implica la reducción sustancial o eliminación de aranceles y otras barreras comerciales en dicha área, con la intención de mejorar el bienestar entre los países que celebren el mencionado convenio. Dicha integración económica, sin embargo, no implica la cesión de ninguna facultad decisoria respecto a materias arancelarias, comerciales o políticas; vale decir, los países parte de un TLC no ceden facultades decisorias ni soberanía con la creación de la ZLC, como sí ocurre en otras etapas más avanzadas de la integración económica.

En efecto, de conformidad con el mencionado artículo XXIV del GATT, las ZLC implican la eliminación de derechos de aduana y las demás reglamentaciones restrictivas, salvo por algunas excepciones contempladas en el referido acuerdo internacional. El objetivo de permitir dicho mecanismo de integración, consiste en facilitar el intercambio comercial entre las partes que convienen en celebrar un TLC, sin que ello implique crear ningún obstáculo para los demás países.

No son escasos los ejemplos de ZLC existentes en el mundo. De conformidad con la Organización Mundial del Comercio (OMC), los acuerdos comerciales regionales que se le han notificado hasta mediados de julio del 2007 llegaron a 380, de los cuales aproximadamente 90% son TLC (o acuerdos con alcances muy similares), mientras que los demás, en su mayoría, adoptan la forma de Uniones Aduaneras, que constituyen un estadio más elevado en la escala de la integración comercial.¹

Algunos ejemplos de ZLC los constituyen el TLC de América del Norte (TLCAN) que integran México, Estados Unidos y Canadá, la ZLC de la ASEAN (AFTA) que integra a países de Asia Oriental tales como Tailandia, Indonesia, Vietnam, Singapur, Filipinas, entre otros, la ZLC del Báltico (BAFTA) integrada por Estonia, Letonia y Lituania, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) integrada –actualmente– por Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú, el Acuerdo Pan-Árabe de Libre Comercio (PAN-ARAB) que integran, entre otros, Arabia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irak, Marruecos, Túnez, entre otros, la Comunidad de África del Oeste (EAC), de la que forman parte Kenia, Tanzania y Uganda, entre otros muchos acuerdos más, tanto de carácter multilateral como bilateral.

Ahora bien, como ya lo indicamos, la posibilidad de conformar una ZLC (como ocurre en el caso del TLC Perú – Estados Unidos) viene dada en virtud de una norma marco que, a su vez, regula los intercambios internacionales de mercaderías entre los países miembros de la OMC: el GATT.

¹ Información obtenida en la web de la OMC (www.wto.org) el día 15 de marzo de 2008.

² Tanto el Perú como los Estados Unidos forma parte de la OMC desde el 1 de enero de 1995.

El franquiciado podrá explotar este know-how bajo unas condiciones geográficas previamente establecidas, puesto que dispondrá de una zona de exclusividad territorial para su negocio.

- **Imagen de marca**

Cuando se trata de una franquicia extendida y consolidada a nivel geográfico, el franquiciado está respaldado por la notoriedad y prestigio de la marca que le proporciona un reconocimiento a nivel nacional e internacional.

La homogeneidad de la imagen de los puntos de venta es muy importante a la hora de reflejar una imagen corporativa común y atractiva y que represente a la enseña en cualquier punto que se implante.

El franquiciado al firmar el contrato con el franquiciante se integra a una gran organización beneficiándose de las ventajas de una gran empresa. Así estará funcionando bajo una gestión central dirigida por profesionales, lo que va a aumentar la productividad; dispone de asesoramiento continuo en diferentes materias como: marketing, producción, contabilidad, fiscalidad, lo que conlleva una reducción del trabajo administrativo.

El franquiciado se beneficia de condiciones de compra más favorables; plazos de pago más ventajosos y seguridad en el aprovisionamiento de materias primas, al pertenecer a una red de varios establecimientos con un único gestor de las operaciones. Asimismo, disfruta de la renovación constante y puesta al día de la franquicia, llevados a cabo por el franquiciante lo que trae consigo una serie de cambios que tienen como objeto el mejorar y aumentar la rentabilidad del negocio.

- **Asistencia técnica**

El franquiciado recibe un seguimiento por parte del franquiciante, en ámbitos como: Técnicas de venta; administración; merchandising; localización del emplazamiento más adecuado; decoración del local; contabilidad, informática, etc.

El franquiciado tiene a su alcance los medios de información que el franquiciante posee, como estudios de mercado, que facilitan un mejor conocimiento del mercado al que se dirige.

- **Formación inicial y permanente**

En muchas ocasiones el franquiciado no tiene conocimientos del sector en concreto donde opera la franquicia. A través de los Planes de Formación tanto inicial como permanente, una persona sin experiencia puede acceder a operar dentro de una actividad en la que de otra manera le hubiera sido totalmente imposible establecerse debido a su desconocimiento.

- **Publicidad de la enseña**

La empresa franquiciante es la encargada de llevar a cabo las campañas publicitarias y de marketing que se planifiquen lo cual beneficiará a todo el grupo de franquiciados.

El franquiciado es portador de una marca conocida nacional o internacionalmente que invierte grandes cantidades en publicidad, en grandes medios (tv, radio, prensa escrita), lo que de forma individual para el franquiciado podría ser inaccesible.

- **Facilidades de financiación**

El franquiciado obtiene mayores facilidades y mejores condiciones en la selección, arrendamiento o adquisición de locales, debido al prestigio y garantía que ofrece el franquiciante.

- **Investigación y desarrollo**

El franquiciante dedica una parte de su inversión a la investigación y desarrollo de nuevos productos y/o servicios, con lo cual el franquiciado se beneficiará de aquellos estudios que resulten exitosos.

En definitiva, a todas estas ventajas y oportunidades hay que añadir las particulares de cada franquicia, con las que el futuro franquiciado tendrá que contar para valorar todas ellas y decidir cuál es la franquicia que más le conviene y mejor se adapta a su perfil y características personales.

2.2. Inconvenientes y riesgos para el franquiciado

Lógicamente no todo son ventajas, por lo que a continuación se precisan algunos de los inconvenientes que pueden derivarse de este sistema de cooperación empresarial.

La integración en una red de Franquicia implicará tener que soportar unos costes adicionales que no encontraríamos en caso de apertura de un comercio independiente (derecho de entrada y royalties de funcionamiento y publicidad). Sin embargo deben contemplarse como una inversión dirigida a la reducción de riesgos.

El franquiciado tendrá un margen reducido de creatividad, puesto que todos los aspectos de la explotación del negocio están predefinidos por el franquiciante y estipulados en los manuales de operación.

Al respecto, Arias-Scherber Pezet señala lo siguiente:

"(...) no es fácil ser el dueño del negocio y tener que seguir al mismo tiempo una serie de normas que impone el franquiciado y con las cuales no siempre estará de acuerdo, aun cuando sepa que han sido diseñadas para su propio beneficio. Por tal motivo, es sumamente importante un buen diseño en la franquicia, ya que al exagerarse la nota de control, el franquiciado pasa a ser un operador más, en vez de un empresario independiente y esto es perjudicial para el negocio, tanto como en el mediano como en el largo plazo".³⁶

Si el negocio consigue superar las previsiones iniciales de rentabilidad establecidas por el franquiciante, es muy factible que el franquiciado comience a cuestionarse la necesidad de pagar los royalties de funcionamiento y termine por incomodarse con las visitas periódicas del personal de control del franquiciante.

El bajo rendimiento y capacidad de otros puntos de venta de la red pueden afectar gravemente la imagen y reputación de nuestro negocio.

Pueden establecerse limitaciones para la venta o traspaso del negocio. El franquiciante puede tener derechos de compra y de rescisión del contrato según las condiciones definidas en el mismo. En efecto, conforme lo sostiene Bravo:

"[...] existe una menor viabilidad para transferir, vender o cerrar el negocio. Obviamente, el franquiciante es quien autoriza la transferencia de la unidad franquiciada; si por múltiples motivos el franquiciante quisiera cerrar su negocio y por ende esto significaría resolver el contrato será posible de pagar la debida indemnización, la cual se instituye en una sanción pecuniaria".³⁷

³⁶ ARIAS-SCHERBER, Haas, Op. Cit., p. 223.

³⁷ BRAVO, Sydney, Op. Cit., pp. 39-41.

Vale decir, las ZLC implican la formulación de reglas particulares y hechas a la medida, de acuerdo a las negociaciones concluidas entre los miembros que integran dicho espacio comercial.

La proliferación de estos acuerdos comerciales ha llevado a muchos especialistas a sostener que lo excepcional se está volviendo la regla y que las relaciones comerciales internacionales están dejando de regularse por el régimen general para dar paso a normativas concretas, aplicables a cada relación internacional; ello, según se ha indicado, en respuesta a la rigidez y la complejidad que presentan las normas de la OMC.⁴ Tal situación ha llevado incluso al mismo Director General de la OMC a manifestar su preocupación, respecto al hecho de que los acuerdos regionales estén desplazando a las negociaciones multilaterales que se llevan a cabo en el ámbito de la citada organización internacional.⁵

Es dentro de este contexto internacional en el que se inserta el TLC negociado entre Perú y Estados Unidos, el cual –como ya lo indicamos– ha sido recientemente aprobado por el senado de este último país, atendiendo principalmente a razones de índole político (estratégicas más que comerciales).⁶ Con ello, el TLC pasará a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución, según el cual los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

Como lo hemos adelantado, uno de los aspectos más sensibles y que ha recibido mayores críticas durante la etapa de negociación del TLC –y cuya discusión continúa hasta la fecha– ha sido el que se refiere al comercio agrícola. Papel central de dicha polémica ha tenido concretamente la política de subvenciones mantenida por nuestro “principal socio comercial” (empleando el término al que ha venido recurriendo el gobierno peruano en su campaña de fomento y difusión del TLC).⁷

III. LAS SUBVENCIONES AGRÍCOLAS DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO SOBRE COMERCIO INTERNACIONAL

No obstante haberse discutido mucho respecto a las subvenciones concedidas por los Estados Unidos a sus agricultores, poco se sabe respecto al verdadero alcance de dichas prácticas, así como sobre la normativa que las regula y las razones que subyacen a las mismas. En las próximas líneas presentaremos, de manera muy general, el panorama normativo internacional referido a las subvenciones y, en especial, a las subvenciones agrícolas.⁸

En una primera aproximación, podemos señalar que las subvenciones constituyen –en la generalidad de casos– prácticas estatales que distorsionan el comercio internacional e impiden que éste se desarrolle en iguales condiciones para todos los que participan en él. En efecto, a través

⁴ Así puede verse la entrevista realizada a los profesores Jagdish BHAGWATI y Gary HUFBAUER, información obtenida en la web de la OMC (www.wto.org) el día 15 de marzo de 2008. En dicha entrevista, BHAGWATI habla incluso de una “estructura crítica”.

⁵ En esa sentido se pronunció el Director General de la OMC, Pascal LAMY, en el discurso ofrecido el 10 de noviembre de 2007 en la Conferencia denominada “La Regionalización del Multilateralismo” llevada a cabo en la ciudad suiza de Ginebra. Información obtenida en la web de la OMC (www.wto.org) el día 15 de marzo de 2008.

⁶ Al respecto, en el artículo publicado en la edición No. 2005 de la revista *Comercio* del 6 de diciembre de 2007, se menciona: “Es la obtención de los 77 votos (por los que fue aprobado el TLC por el senado de los Estados Unidos) cerca de un favorcito por otro apartado. Así como Hugo Chávez le permitió involuntariamente al copy que le robaba para pasar a la segunda vuelta de las elecciones, ahora George W. Bush utilizó el estrepitoso de espartapájaros para darme una votación con el nuevo Parlamento (saca el libre comercio)”, p. 12. Asimismo, ha sido importante en la negociación del TLC el interés que despierta en Estados Unidos la erradicación del narcotráfico y del consumo de drogas en su país, según lo ha sostenido el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú en el Informe denominado *TLC y Agro*, Primera Edición, Mayo 2005, p. 5.

⁷ Así, por ejemplo, véase el folleto *Oportunidades con el TLC*, MINCETUR, p. 2. Distribución gratuita con el diario *El Comercio* el 16 de diciembre de 2007.

⁸ La normativa de la OMC es vasta y muy compleja, además de haber sido desarrollada y/o complementada, en muchas ocasiones, a través de decisiones emitidas por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de dicha organización internacional, por lo que la explicación que se hace en este trabajo es una aproximación general al referido ordenamiento, sin abarcar todas las matices que la misma puede adoptar.

de las subvenciones, los Estados o las organizaciones supranacionales fomentan la producción de mercaderías que normalmente no se producirían de no mediar las ayudas públicas. Tal estímulo de producción hace que se copen los mercados (tanto nacionales como extranjeros) y los precios internacionales bajen, en detrimento de los productores que sí cuentan con ventajas comparativas y que pueden producir con costos mucho menores o con un mayor nivel de calidad, pero que no pueden competir con los productores que reciben cuantiosas subvenciones.

Ahora bien, el concepto jurídico de "subvención" ha sido muy discutido en el ámbito internacional; tanto es así que hasta el año 1994 existía una regulación referida a las subvenciones sin que hasta ese momento se hubieran delineado los contornos de dicha figura.⁹ En la actualidad el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC), adoptado en el seno de la OMC como resultado de la Ronda de Uruguay, define una subvención como la contribución financiera otorgada por un gobierno o cualquier organismo público o cualquier forma de sostenimiento de ingresos o de precios a través de los cuales se concede un beneficio.¹⁰

Dicha definición, que puede comprender una gama muy amplia de actuaciones estatales, se complementa además con el necesario "examen de especificidad" que debe aplicarse a las mencionadas actuaciones públicas para que sean calificadas como subvenciones.¹¹ Eso quiere decir que cuanto más dirigida vaya una ayuda respecto a un productor o un grupo de ellos, de manera concreta e identificable, mayores serán las probabilidades de que tal medida pueda ser calificada como subvención. Por el contrario, las políticas generales no pueden ser calificadas como subvenciones; más aún si se tiene en cuenta que uno de los principales objetivos del Estado debe ser el impulso de la economía y de las actividades productivas de su país. El examen de especificidad, por tanto, está sujeto a una gran medida de discrecionalidad, el cual –muchas veces– puede encontrarse con "zonas grises" cuya calificación resulta ciertamente tarea complicada.

El ASMC en un principio distinguía las ayudas estatales aplicando el sistema de "cajas de colores" o "luces del semáforo".¹² De esta forma, están las "subvenciones rojas", que son las subvenciones a la exportación o las que se supeditan al uso de productos nacionales, las cuales se encuentran totalmente prohibidas; las "subvenciones ámbar", que son las que causan efectos desfavorables a los intereses de otro país miembro de la OMC (daño a una rama de producción nacional, anulación o menoscabo de ventajas comerciales previstas en el GATT o perjuicio grave), ellas implican que tales países puedan adoptar las acciones de defensa comercial previstas por la normativa internacional –las cuales mencionaremos más adelante– y, finalmente, se encuentran las "subvenciones verdes", que se conceden en los casos de investigación y desarrollo, a las regiones desfavorecidas o para promover la adaptación a nuevas exigencias ambientales, estas se permitieron, atendiendo a que se consideró que no generan mayores distorsiones en el comercio y que, por el contrario, incentivan actividades que quizá no se realizarían de no ser por la subvención concedida.¹³

No obstante lo anterior, es pertinente señalar que actualmente la categoría de "subvenciones verdes" del ASMC resulta inaplicable, debido a que, de conformidad con el artículo 31 del citado cuerpo normativo, su vigencia permaneció únicamente hasta el 31 de diciembre del año 1999, plazo que no ha sido prorrogado. En ese sentido, en el régimen general del ASMC únicamente se

⁹ Así ocurrió con el Código de Subvenciones elaborado durante la Ronda de Tokio del año 1979 antes de la creación de la OMC.

¹⁰ Artículo 1 del ASMC.

¹¹ Artículo 2 del ASMC.

¹² Artículos del 3 al 9 del ASMC.

¹³ En ese orden de ideas, se ha afirmado que "las subvenciones, correctamente utilizados, pueden ser un elemento adecuado para reparar las imperfecciones del mercado", LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, Gustavo E., *El Derecho de las Subvenciones en la OMC*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 51.

mantienen las subvenciones prohibidas (rojas) y aquellas que pueden ser cuestionadas o recurribles por causar "efectos desfavorables" a un país miembro de la OMC (ámbares).¹⁴

Ahora bien, hemos adelantado que las subvenciones agrícolas son particularmente sensibles en cuanto al tratamiento que les da la normativa internacional, incluso hasta la fecha es el tema que mayor confrontación genera entre los países miembros de la OMC en las actuales negociaciones de la Ronda de Doha. Ello es así por cuanto muchos de los países desarrollados se niegan a levantar los complejos mecanismos de subsidios que conceden a sus productores agrícolas, en detrimento de los países en vías de desarrollo (como el nuestro), alegando como principales razones la seguridad alimentaria, el mantenimiento de la vida rural y la protección del medio ambiente en sus países.¹⁵

Con tales argumentos, los países más desarrollados, miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), permanentemente han otorgado a sus productores agrícolas cuantiosos recursos económicos, los cuales han llegado a la enorme cifra de 382,206 millones de dólares en el año 2005 y se estima que llegaron a 371, 970 millones de dólares en el año 2006. Dentro de los países que integran la citada organización, Estados Unidos se yergue como uno de los países que mayores subvenciones concede a sus agricultores, habiendo llegado a otorgar durante el año 2004 la cantidad de 102,320 millones de dólares, durante el año 2005 fueron 105, 374 millones de dólares y, de acuerdo con las cifras provisionales, se estima que en el año 2006 los agricultores estadounidenses recibieron 96,854 millones de dólares.¹⁶

Debido al conflicto de intereses entre los países desarrollados y los que se encuentran en vías de desarrollo, durante la Ronda de Uruguay los miembros de la OMC elaboraron un acuerdo específico aplicable al comercio agrícola, denominado Acuerdo sobre la Agricultura (AAG). El AAG distingue entre las subvenciones a la exportación, que son aquellas supeditadas a la actuación exportadora, y las ayudas internas, para las cuales se aplica un sistema de "compartimentos de colores", el cual tiene diferentes alcances que en el caso del ASMC.

Las subvenciones a la exportación, que se consideran las más dañinas al comercio agrícola mundial, son –en su mayoría– objeto de compromisos de reducción por parte de los países que las conceden. Han sido 25 los países que han notificado a la OMC listas de compromiso de reducción de subvenciones a la exportación; entre ellos se encuentra Estados Unidos. Perú no ha notificado ninguna lista, por lo que no puede conceder este tipo de subvenciones.¹⁷

Las modalidades que pueden adoptar las subvenciones a la exportación son las de subvención directa, venta o colocación de existencias no comerciales, pagos a la exportación en virtud de

¹⁴ En ese sentido, calificada doctrina ha señalado que el artículo 8 del ASMC ("subvenciones verdes"), conserva únicamente un "valor histórico", MATSUSHITA, Misuo; SCHÖENBAUM, Thomas J. y MAVRICIDS, Petros C., *The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy*, Oxford, Second Edition, USA, 2006, p. 364.

¹⁵ HOUCK, James P. y BRIZ, J. J., *Comercio Exterior Agrario: Fundamentos y Análisis*, Madrid, 3ra. Edición, Madrid, 2004, pp. 100-101. A todo ello en conjunto se le ha denominado "multifuncionalidad de la agricultura", JOSLING, Timothy, *Agriculture and the Next WTO Round*, En: *The WTO After Seattle*, Institute for International Economics, Washington D.C., 2000, p. 108 y GARCÍA ALVAREZ-COQUE, José María, *Los Países en Desarrollo y la Globalización de el Comercio Agrícola*, En: *La Multifuncionalidad de la Agricultura*, Colección Ciencia y Técnica 34, Ediciones de la Universidad de Castilla - La Mancha, Cuenca, 2001, p. 49.

¹⁶ Información obtenida de la página web de la OCDE (concessions.org) el día 4 de abril de 2008. Tales subvenciones normalmente van dirigidas además a las grandes compañías agrícolas más que a los pequeños agricultores. En ese sentido, recientemente un artículo periodístico en el que se critica la nueva Ley Agrícola de Estados Unidos que amplía la concesión de subvenciones, señala: "Este año se repiten en los tribunales consecuencias de dicha ley, que finalmente solo beneficiará a grupos de agricultores que hoy menor que nunca reciben subsidios, con los altos precios de los alimentos. El monto de los subsidios se calcula alrededor de 300 mil millones de dólares para los próximos cinco años, lo que distorsiona totalmente las reglas de mercado y el intercambio comercial", Editorial del diario *El Comercio* del 4 de junio de 2008 denominada "Subvenciones en EE.UU. Contra la Economía de Mercado".

¹⁷ Información obtenida en el Documento TN/AG/SR de fecha 9 de abril de 2002, emitido por el Comité de Agricultura de la OMC, denominado "Subvenciones a la Exportación", pp. 1 y 4.

medidas estatales, subvenciones para reducir costos de comercialización y transporte, subvenciones supeditadas a la incorporación en productos exportados u otras subvenciones no tipificadas en el AAG.¹⁸

Mientras tanto, las ayudas internas pueden adoptar diversas modalidades. Algunas de ellas están incluidas en el "compartimento ámbar", las cuales se consideran perjudiciales para el comercio agrícola y han sido materia de compromisos de reducción por parte de los países que han presentado listas ante la OMC. De conformidad con el Comité de Agricultura de la OMC, únicamente 34 países han presentado listas de compromiso de reducción, entre los cuales se encuentra Estados Unidos. Perú, en cambio, no ha presentado ninguna lista de compromiso.¹⁹

El nivel de ayuda interna que otorga un país a sus agricultores, dentro del compartimento ámbar, se expresa a través de la denominada Medida Global de Ayuda Total (MGA - Total), cuyo contenido varía según lo previsto en las listas de compromiso de cada país miembro y está compuesta por el total de ayuda concedida a productos específicos, a productos no específicos y por las medidas de ayuda equivalente, que son las que no pueden ser calculadas empleando la metodología a la que se recurre para los productos específicos y no específicos.²⁰

Otras prácticas a través de las cuales se conceden ayudas internas son las que forman parte del "compartimento azul", constituidas por las ayudas otorgadas en niveles mínimos (de minimis)²¹, los pagos directos realizados en el marco de limitación de la producción²² o los programas de desarrollo para los países miembros de la OMC en vías de desarrollo.²³ Las ayudas del compartimento azul no implican ningún compromiso de reducción. La posibilidad de otorgar tales ayudas se admitió en las negociaciones de la Ronda de Uruguay, a efectos de permitir los pagos directos realizados por los Estados Unidos y por la Unión Europea, de conformidad con los acuerdos a los que habían llegado ambas partes en el año 1992, denominados "Acuerdos de Blair House", mientras que paralelamente se llevaban a cabo las negociaciones para implementar la regulación del comercio agrícola en el seno de la OMC. Según se ha indicado, el compartimento azul podría ser removido del AAG en futuras rondas de negociación, ya que ambos miembros de la OMC han mostrado una tendencia a encausar las ayudas otorgadas a sus productores a través de ayudas compatibles con el "compartimento verde", sobre el que a continuación nos referiremos.²⁴

En el compartimento verde se encuentran las ayudas internas que supuestamente no causan mayores distorsiones comerciales y que por tanto no están sujetas a ningún compromiso de reducción ni están prohibidas.²⁵ De conformidad con lo dispuesto en el Anexo 2 del AAG, las ayudas internas exentas del compromiso de reducción que son materia de comentario, deben prestarse por medio de

¹⁸ Las subvenciones a la exportación que han sido consistentemente tipificadas figuran en el artículo 9 del AAG y están sujetas a compromisos de reducción. Las subvenciones a la exportación no tipificadas en el mencionado artículo 9, no pueden ser aplicadas de forma que constituyan o amenacen constituir una elusión de los compromisos en materia de subvenciones, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10.1. del AAG.

¹⁹ Información obtenida en el Documento TN/AG/S/14 de fecha 20 de marzo de 2003, anexo por el Comité de Agricultura de la OMC, denominado "Ayuda Interna", pp. 1, 3 y 4.

²⁰ La regulación del "compartimento ámbar" se encuentra en el artículo 6.1. del AAG y en los anexos 3 y 4 del mencionado cuerpo legal.

²¹ De conformidad con lo establecido en el artículo 6.4. del AAG, se consideran niveles de *de minimis* a las ayudas que no excedan del 5% del valor total de la producción, respecto al producto específico o a la producción agropecuaria total, según sea el caso. Dicha cifra será del 10% si el país que otorga la ayuda es un miembro de la OMC en vías de desarrollo.

²² A efectos de que se puedan realizar los referidos pagos directos incluidos en el "compartimento azul", es necesario que los mismos se basen en superficies y rendimientos fijos o que se realicen con respecto al 85% o menos del nivel de producción de base o que se relacionen respecto a un número fijo de cabezas de ganado, si fuera el caso, tal como lo establece el artículo 6.5. del AAG.

²³ Artículo 6.2. del AAG.

²⁴ JOSLING, Timothy. Op. Cit., pp. 107-108. De hecho, entre los años 1995 y 2003 únicamente nueve miembros de la OMC notificaron ayuda otorgada dentro del compartimento azul de acuerdo con lo indicado en el Documento TN/AG/S/14 de fecha 28 de marzo de 2003, anexo por el Comité de Agricultura de la OMC, denominado "Ayuda del Compartimento Azul", p. 1.

²⁵ Artículos 6.1. y 7.1. del AAG.

programas gubernamentales financiados con fondos públicos (incluidos ingresos fiscales sacrificados) que no impliquen transferencias a los consumidores.⁴⁶ Por el contrario, dichas prácticas estatales no pueden realizarse a través de ayudas en materia de precios a los productores.

El mencionado Anexo 2 contiene una relación detallada de cada una de las ayudas que están incorporadas en el compartimento verde, entre las cuales destacan los servicios generales, los programas de asistencia para el ajuste estructural y las ayudas "desconectadas" (subvenciones que no se encuentran vinculadas al volumen de producción, los precios o los factores de producción).

Sistemáticamente los países que integran la OCDE, los cuales otorgan cuantiosas subvenciones a sus productores, han señalado que las ayudas que figuran en el compartimento verde no producen mayores efectos en el comercio internacional; sin embargo, un estudio del equipo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUDMI) de la India ha demostrado que ello no es así, ya que las ayudas del compartimento verde influyen en el comportamiento del productor al reducir el riesgo y tienen un impacto importante en la mayor productividad, lo cual genera distorsiones en el comercio.⁴⁷ Posición similar se puede apreciar en el informe del Banco Mundial denominado "Agricultura para el Desarrollo", en el que se ha indicado claramente que las ayudas "desconectadas" del compartimento verde pueden reducir la aversión de los agricultores al riesgo ("efecto en la riqueza") y la variabilidad en el ingreso ("efecto en la seguridad"), lo cual puede tener influencia en la producción.⁴⁸

IV. REGULACIÓN DE LAS SUBVENCIONES AGRÍCOLAS EN EL TLC

El TLC contiene una sección en la que se hace referencia al comercio agrícola (Sección "G" del Capítulo Dos: Trato Nacional y Acceso de Mercaderías al Mercado), en la cual, además de tratarse otros aspectos tales como contingentes arancelarios y medidas de salvaguardia, se regula el tema de las subvenciones a las exportaciones (artículo 2.16.), entendidas como tales a las subvenciones que están supeditadas o condicionadas a la actividad exportadora, de acuerdo con la definición que aparece en artículo 1.e. del AAG a la que se remite la sección de definiciones del TLC (Sección "H" del Capítulo Dos).

Sobre el particular, el mencionado convenio internacional se ha limitado únicamente a establecer que no se pueden adoptar ni mantener subvenciones a la agricultura de productos destinados a la exportación hacia el territorio de la otra parte, salvo que una de ellas no adopte las medidas que ambas hayan acordado para contrarrestar las subvenciones a la exportación de mercaderías agrícolas provenientes de terceros países. Esto último parece ser una clara alusión a los productos subsidiados que puedan ingresar, principalmente, de la Unión Europea, la cual ha concedido importantes subvenciones a la exportación de sus productos agrícolas.⁴⁹

En efecto, de conformidad con el artículo 2.16.3. de la Sección "G" del Capítulo Dos del TLC, si una parte del acuerdo considera que la otra viene importando productos subvencionados por terceros países, podrá hacerle llegar una solicitud escrita a efectos de adoptar conjuntamente medidas específicas para contrarrestar el efecto de las importaciones subsidiadas, las cuales pueden

⁴⁶ Efo, pues –según se ha indicado– las ayudas concedidas por los gobiernos a través de transferencia o remisión de ingresos son más transparentes y fáciles de calcular que los realizados por los consumidores. LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, Gustavo E. Op. Cit., p. 258.

⁴⁷ El mencionado Informe de la CNUDMI señala que los efectos de las ayudas del compartimento verde inciden en la riqueza y el riesgo; en la seguridad, en el costo, el precio y las expectativas y en la productividad. Informe denominado Green Box Subsidies: A Theoretical and Empirical Assessment, Mayo-2007, pp. 12-30.

⁴⁸ Informe denominado Agriculture for Development – World Bank Report 2008, Washington DC., 2007, pp. 97-98.

⁴⁹ La Unión Europea durante el año 2000 concedió 2 763 20 millones de Euros en subvenciones a la exportación agrícola, mientras que en el año 2001 tales subvenciones ascendieron a 2 573 10 millones de Euros. Información obtenida en el Informe TNA/G/S/B de fecha 9 de abril de 2002, emitido por el Comité de Agricultura de la OMC.

consistir o en acudir al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC o en imponer derechos compensatorios, medidas que veremos con mayor detenimiento más adelante.

Como puede verse, la regulación que contiene el TLC respecto a las subvenciones a la exportación de productos agrícolas es más restrictiva que las normas contempladas en el AAG. Ello, por cuanto el primero prohíbe las subvenciones a la exportación en el comercio agrícola que se realice entre Perú y Estados Unidos, mientras que las normativa general sobre subvenciones agrícolas contempla que se pueden conceder subvenciones a la exportación en la medida en que sean materia de un compromiso de reducción (si las subvenciones están tipificadas en el artículo 9 del AAG) o en tanto no constituyan o amenacen constituir una elusión de los compromisos en materia de subvenciones (si las subvenciones no están tipificadas en el artículo 9 del AAG), de acuerdo con lo antes explicado.

Con ello, a través del TLC se recorta un obstáculo comercial en los intercambios recíprocos de mercaderías agrícolas, pacto que es totalmente válido y compatible con el numeral 4 del artículo XXIV del GATT, que establece que los miembros de la OMC "reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos".

En cambio, en lo que se refiere a las ayudas internas a los productores agrícolas, el TLC ha guardado absoluto silencio. Vale decir, en esos casos deberemos acudir a la regulación contemplada en el AAG, la cual permite conceder ayudas públicas, sea a través de los compromisos de reducción (compartimento ámbar) o sea mediante mecanismos que no están sujetos a compromisos de reducción (compartimentos azul y verde), todos ellos perjudiciales para el comercio y causantes de desequilibrios en el mercado.³⁵

V. EFECTOS DE LAS SUBVENCIONES AGRÍCOLAS CONCEDIDAS POR ESTADOS UNIDOS EN LA AGRICULTURA PERUANA

En términos generales, el principal efecto que ocasionan las subvenciones agrícolas es la estimulación de la producción, ya que cuanto mayor sea esta, mayores serán las subvenciones que reciban los agricultores.³⁶ Así, en el caso de las subvenciones a la exportación se incentiva la colocación de productos en mercados extranjeros, mientras que en el caso de las ayudas internas, además de saturarse el mercado del propio del país subvencionador –lo cual hará casi imposible el ingreso de competidores externos–, el exceso de oferta interna (excedentes) hace que los productores que reciben las ayudas coloquen su producción también al exterior de sus fronteras, aunque las subvenciones no hayan sido orientadas directamente a copar mercados foráneos.

La mencionada situación de sobreproducción genera una baja en los precios mundiales de los productos agrícolas, ocasionando daños a los productores de otros países que muchas veces cuentan con ventajas comparativas (como son, por ejemplo, los menores costos, la presencia de ciertos recursos o la mejor calidad de los productos)³⁷, pues los mismos no pueden competir con

³⁵ Una crítica sobre este punto ha sido efectuada por Ariela Ruiz cuando apunta que: "No solo el sistema de fienzo de precios era el único tema a tratar para evitar la competencia desleal de los productos agrícolas subsidiados. No se han negociado las ayudas al productor o equívocos incógnitas", RUIZ CAMO, Ariela, *Reserva del TLC Perú – EEUU. Dist. Arteria*, Lima, 2005, p. 39.

³⁶ En ese sentido puede verse en el informe del Banco Mundial denominado "Agriculture for ()", Op. Cit., p. 97.

³⁷ Así, por ejemplo, se ha puesto de manifiesto que la producción subsidiada de azúcar de remolacha en la Unión Europea, respecto a otros países como son Brasil, Tailandia, Zambia, Malawi, Tanzania o Cuba, resulta ineficiente debido a que la tierra y la mano de obra son más baratas en esos últimos, pero en especial, debido al factor climático. En ese orden de ideas, se indica que el costo aproximado de producción de azúcar en la Unión Europea es de 25 centavos de dólar por libra, mientras que el costo en Brasil, Tailandia y Zambia es de 4, 5 y 5,5 centavos de dólar por libra. Comercio con Justicia – Intermon Oxfam, *Azúcar Amargo. Cómo la Política de Azúcar de la UE Negocia en los Países Pobres*, Informe de Oxfam Internacional No. 61, Abril, 2004, pp. 10-11.

agricultores que tienen los costos de producción y/o comercialización o las fluctuaciones de precios cubiertas por fondos públicos: la competencia es imperfecta.³³ Tales agricultores no pueden competir con las mercaderías subvencionadas ni en su propio mercado, ni en el mercado del país que otorga la subvención, ni en terceros países; es decir, se causa daño en el bienestar general.³⁴

De alguna manera, quienes podrían verse beneficiados por las subvenciones que otorgan terceros países son los consumidores del país importador, ya que los productos agrícolas se venden a precios inferiores a los de la producción nacional. Sin embargo, tal beneficio es solo relativo, ya que muchas veces los precios bajos a los que ingresan los productos subsidiados tienen carácter predatorio o implican un dumping con el fin de desplazar la competencia, generándose luego de un período una situación de oligopolio o de monopolio comercial.³⁵ Además, con las subvenciones agrícolas se desplaza a sectores que cuentan con ventajas comparativas para producir y que, de no ser por ellas, aumentarían su participación comercial en las transacciones internacionales, mejorando la balanza comercial de sus países y el nivel de bienestar general. A ello, se debe añadir el efecto social que representa la pérdida de puestos de trabajo, al cual se ocasiona por el recorte de la actividad agrícola.³⁶

Los datos de los precios, según indica el Informe antes mencionado, son tomados del Banco Mundial, *Worldwide Commodity and Data National*.

³³ Desde nuestro punto de vista, el aumento conjuntural del precio mundial de muchos productos agrícolas, debido sustancialmente a la producción de biocombustibles y al aumento en la demanda mundial de alimentos, no varía la situación descrita, ya que las subvenciones inciden en los costos de producción y/o comercialización y no en el margen de utilidades que puede generar el aumento en los precios. En otras palabras, los productores que reciben subvenciones para exportar o producir pueden especular con su margen de ganancias, a fin de mejorar sus ventas o eliminar a los competidores del mercado, pues ya tienen cubiertas muchas de sus costas. De hecho, autoridades vocas han vinculado la crisis alimentaria con la política de subvenciones agrícolas; así, el economista suizo Jean ZIEGLER no ha dudado en afirmar que "la producción masiva de biocombustibles es agrícola; así, el economista suizo Jean ZIEGLER ha exigido al Fondo Monetario Internacional que cambie su política de subvenciones agrícolas al mismo tiempo que ha acusado a la Unión Europea de estar "arruinando" la agricultura en África al financiar la exportación de los excedentes europeos a este continente". Información obtenida en la edición electrónica del diario "El País" de España de fecha 14/4/2008. Es por ello que no estamos de acuerdo con las expresiones del Ministro de Agricultura del Perú cuando señaló: "Cuando se firmó el TLC y se dio la ley de competencias se habló de tres productos (sensibles): algodón, trigo y maíz. El precio del algodón ha aumentado en 30%, el maíz y el trigo se han duplicado. Además el Perú se ha adelantado al TLC porque hemos bajado los aranceles a cereales como el trigo y el maíz, y el arroz apenas tiene el 9% de arancel. ¿Y no pasa nada? No pasa nada, el que siembra arroz, maíz y trigo tiene una actividad rentable [...] hoy en día el agricultor que no gana dinero sembrando alguno de estos productos es porque no tiene las capacidades de hacerlo o es muy ineficiente. Nuestro visto es que no hay productos sensibles sino que hay productores sensibles". Entrevista al Ministro de Agricultura, señor Ismael Barasaidis, publicado en el diario El Comercio del 30 de diciembre de 2007, p. A-2.

³⁴ Desde una perspectiva económica se ha sostenido que las subvenciones a la exportación generan una pérdida de eficiencia para la sociedad, produciéndose una caída en el valor neto de la producción económica, mientras los recursos son transferidos de cualquier otra actividad a la que se mantiene subsidiada. HOUCK, James P. y BRIZ, Julián, Op. Cit., p. 127. Los mismos autores, respecto a las subvenciones a la producción, señalan que en este caso gran parte del mercado es captado por los productores locales, aumentando el nivel de autosuficiencia a costa de los contribuyentes, a quienes se les trasladará el costo de las subvenciones, así como de los productores de terceros países, para quienes resultará muy difícil competir con los productos subvencionados en el mercado en el que se otorgan tales ayudas. Ídem, p. 100.

³⁵ Muestra de ello es lo que sucede con los excedentes de la producción azucarera en la Unión Europea. Del balance comercial del período 2001-2003 resulta -según cifras de la Comisión Europea- que en promedio se produjo un excedente estructural ligeramente superior a los 5 millones de toneladas métricas de azúcar. Tales excedentes son exportados a los mercados mundiales a precios muy bajos (especialmente a países de Oriente Medio, África, Sur de Asia y, en menor grado, del Este Asiático). Ídem, pp. 9, 17 y 37. Asimismo, oremos que la opinión dada por el economista Miguel MACEDO respecto al efecto de la bajada de los aranceles a importaciones agrícolas también es válida para el caso de las subvenciones, cuando señala: "a nivel ético, el obtener (la rebaja arancelaria) tiene un marcado efecto de reducir los ingresos del productor y no necesariamente beneficia al productor final. Y es que las mercados de comercialización agrarios que utilizan los costos de importación como "referencia" -mas no productor final- se ven sujetos a la jausón de diversos, uno de los competidores o de los agricultores que comercializan la producción en el interior del país. Una estructura comercial impide que el efecto de abaratamiento de los importaciones se traduzca en mejores precios al consumidor final". TLC. Cambios Legales e Impactos Sociales en el Agro. En: La Revista Agraria, Centro Peruano de Estudios Sociales, Año 8, No. 90, Diciembre 2007, p. 19.

³⁶ Al respecto, el economista Alan FAIRLE señala que "al consumidor se favorece siempre y cuando el importador trasladó la rebaja. Pero conseguir es que bien ingresos para campesinos pero si se destruye el empleo en el campo, entonces no no existen consumidores". Columna periodística denominada Beneficio sólo para Algunos, Publicada en el diario La República de fecha 11 de noviembre de 2007, p. 17.

Al respecto, resulta interesante mencionar que un estudio proyectado hasta el año 2015 revela que si las medidas que distorsionan el comercio (entre ellas las subvenciones) fueran eliminadas, los países en vías de desarrollo podrían aumentar su medida de producción global entre un 70 y un 75% en lo que se refiere a productos agrícolas. Las exportaciones en el sector de la agricultura crecerían enormemente, llegando a aumentar entre el 47 y el 62% en lo que corresponde a los productos primarios y entre el 34 y el 40% en el caso de los productos procesados.³⁷

El mismo trabajo señala que para el año 2015 las políticas comerciales (excluyendo el sector de los servicios), podrían representar un costo para la economía global de 287 billones de dólares por año, al tipo de cambio que existía en el año 2001. De esta forma, cerca de dos tercios de la pérdida del bienestar en las naciones desarrolladas y en vías de desarrollo –según la proyección– se deriva de las políticas agrícolas y alimentarias.³⁸

Las distorsiones que los subsidios provocan en la producción y el comercio agrícola internacional han sido reconocidas incluso por el presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, quien hace muy poco ha invocado a los países ricos a que reduzcan los subsidios que distorsionan el mercado de la agricultura.³⁹ En la víspera de tales declaraciones, el Banco Mundial había hecho público el Informe denominado "Agricultura para el Desarrollo," en el cual se concluye categóricamente que las políticas de subvenciones de los países miembros de la OCDE distorsionan el comercio agrícola internacional y dificultan enormemente la lucha contra la pobreza a nivel mundial. Asimismo, se indica que la liberalización total del comercio agrícola elevaría el precio de los productos tradicionales (commodities) en promedio en un 5%, así como la participación comercial de los países en vías de desarrollo, beneficiando en gran medida a los países de América Latina y elevado el nivel de bienestar general.⁴⁰

Pero, concretamente, ¿cuáles serían los efectos de las subvenciones agrícolas de Estados Unidos para los productores peruanos? Según se ha indicado, con la entrada en vigor del TLC únicamente se verán perjudicados los agricultores peruanos que cultivan algunos productos; particularmente, maíz amarillo, algodón, trigo, arroz y cebada, sin incluir los productos pecuarios que también se verían seriamente afectados, como son los lácteos y las carnes. A dichos productos se les ha calificado como "productos sensibles" y se ha indicado que a través de mecanismos de compensación directa se contrarrestarán los efectos desfavorables que la celebración del TLC ocasionará a sus productores.⁴¹

No obstante, un estudio del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) referido a los efectos del TLC en el sector agrícola, ha llegado a la conclusión de que luego de un año de aplicación del referido acuerdo internacional, el impacto sobre el bienestar nacional en el Perú se habrá incrementado entre los 215 y 417 millones de dólares, pero mientras ese crecimiento será de entre 315 y 575 millones de dólares en las zonas urbanas, en las zonas rurales (fundamentalmente la sierra y la selva) se producirá una pérdida de bienestar de entre 100 y 158 millones de dólares.⁴²

³⁷ ANDERSON, Kim, MARTIN, Will y VAN DER MENSBRUGGHE, Dominique, *Impact of Global Trade and Subsidy Policies on Developing Country Trade*, Journal of World Trade, 40 (5), Kluwer Law International, Holanda, 2006, p. 945.

³⁸ *Ibidem*, p. 945.

³⁹ Artículo periodístico denominado *Nuevo Estándar Global Marco Agenda del FMI y BM en Cita Conjunta*, publicado en el diario *El Comercio*, el día 21 de octubre de 2007, p. A-15.

⁴⁰ Informe del Banco Mundial denominado *Agriculture for (...)*, Op. Cit., pp. 97-117.

⁴¹ Informe denominado *TLC y Agro*, elaborado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Lima, mayo 2005, pp. 14 y 15.

⁴² Informe denominado *La Agricultura Peruana frente al TLC: ¿Oportunidad o Maldición?*, ESCOBAL, Javier A., Grado, Febrero 2007, Lima, p. 24. En el referido informe el autor, entre otros elementos, recurre a la experiencia que ha vivido el sector agrícola mexicano durante más de una década de vigencia del TLCAN celebrado entre México, Estados Unidos y Canadá. De acuerdo con el informe, la agricultura peruana y la mexicana presentan muchas características comunes que hacen válida una comparación de ese tipo.

Ariela Ruiz, economista y consultora internacional, destaca que el problema se presenta porque Estados Unidos ha logrado una gran apertura del mercado peruano, "sin que el gobierno haya tomado en cuenta las graves distorsiones de su política interna que otorga subsidios a los productores de lácteos, soya, algodón, maíz, azúcar, arroz, trigo, carnes, entre otros". En línea con las conclusiones formuladas por GRADE, la misma autora añade, "los beneficios del ATPDA han sido importantes para el incremento de la exportación de los productos agrarios que en el Perú ha favorecido a muy pocas empresas costeñas de agroexportación ubicadas en unas 80 mil hectáreas. Sin embargo, dichos beneficios no han tenido mayor efecto para el resto de los 2 millones de agricultores ubicados en 2,6 millones de hectáreas en costa, sierra y selva. Estos pequeños agricultores se verán afectados por un TLC, que para ellos solo significa la entrada al mercado interno de productos subsidiados que, inmediata o gradualmente, dejarán de pagar aranceles".⁴³

El economista Alan Fairlie, por su parte, señala expresamente que como consecuencia del TLC: "El sector agropecuario se ve afectado negativamente siendo uno de los que más va a caer su protección efectiva. Teniendo en cuenta esto, y en vista de que los sectores lácteos y malinera implican mayor valor agregado, y utilizan insumos del sector agropecuario, sus protecciones efectivas se ven incrementadas, al tiempo que la protección efectiva del sector agropecuario cae. De modo que lo que observamos es que en la negociación con EEUU, se está privilegiando el final de la cadena, al bajar la protección de los insumos (...) los productores agropecuarios, querrán estar protegidos de la competencia internacional, que no necesariamente lo desplaza [sic.] por contar con rendimientos más elevados, sino que también los desplaza gracias a los elevados niveles de subsidios".⁴⁴

Incluso hubo voces que durante la negociación del TLC, pronosticaban los efectos nocivos que tendría para un gran sector de la agricultura peruana dicho acuerdo comercial. En ese sentido, resulta interesante transcribir lo que se decía en ese momento: "el escenario más probable luego de la conclusión de las negociaciones se caracteriza por una apertura inmediata o acelerada de los mercados de los productos sensibles, lo que significa que los principales productos agropecuarios se verán expuestos a la competencia de importaciones más baratas, a través de un "shock arancelario" que afectará directamente la rentabilidad de los productos agrarios transables, presionando hacia una caída de los precios agrarios y los ingresos de la mayoría de agricultores. Una situación de este tipo generará costos económicos y sociales que difícilmente podrá compensar un boom agro exportador, donde las oportunidades creadas serían aprovechadas sólo por una minoría de los productores, exponiendo al resto a una complicada situación en el mercado interno. Existen límites para una reconversión del agro nacional hacia los cultivos de agro exportación no tradicional, tanto por el tamaño de sus mercados externos como por los problemas estructurales del agro peruano".⁴⁵

En ese orden de ideas, se puede concluir que si bien el TLC –en cifras generales– beneficiará a la agroindustria y a la macro economía peruana, tal bienestar incidirá fundamentalmente en el área geográfica de la costa urbana, no así en la sierra ni en la selva, que son zonas en su mayoría rurales, en las que se concentra el mayor porcentaje de pobreza del país y que tienen mayor dependencia

⁴³ RUIZ CARO, Ariela, Op. Cit., p. 58.

⁴⁴ FAIRLIE REINOSO, Alan, *Costos y Beneficio del TLC con Estados Unidos*, Friedrich Ebert Stiftung – Red Latinoamericana de Comercio Internacional, Lima, 2005, p. 104. En el balance efectuado por el mencionado autor, señala entre los principales productos cuya producción sufrirá pérdidas como consecuencia del TLC, al trigo, el arroz procesado, las fibras vegetales, la seda, el algodón, las carnes y productos cárnicos, los vegetales, las frutas, la leche entera y la madera y productos de madera. De igual forma, Fairlie incluye entre los principales productos cuya exportación sufrirá pérdidas a los cereales, la ganadería, los productos cárnicos, los lácteos, los productos de madera, la silvicultura y las semillas vegetales, *Ibid.*, pp. 117-118.

⁴⁵ REBOISO ARANA, Guillermo, *Tratado de Libre Comercio Andino (TLC): Retos y Oportunidades de Desarrollo Humano en el Sector Agrario*, En: *Septiembre*, Mesa Especial: Competitividad y Desarrollo Humano en el Sector Agropecuario, PNUD, Lima, 2006, p. 118.

de la actividad agrícola.⁴⁸ Son estas últimas las que se verían más perjudicadas con el ingreso de los productos norteamericanos fuertemente subvencionados.⁴⁷

En igual sentido, un trabajo referido a las políticas agrarias en América Latina ha puesto énfasis en el hecho de que los acuerdos comerciales traen aparejados, además de competencia desleal y readecuación productiva, subsidios encubiertos que ponen en riesgo los avances económicos. Así, la apertura comercial pone a la agricultura de los países latinoamericanos en una situación de abierta competencia con países mejor dotados de recursos, más productivos, con mayores niveles de competitividad o —lo que nos importa a efectos del presente trabajo— con países que otorgan subsidios a los precios de los principales productos agropecuarios.⁴⁹

VI. ¿SE PUEDE COMBATIR LOS EFECTOS DE LAS SUBVENCIONES AGRÍCOLAS CON ARANCELES?

Hace algunos meses el Estado peruano decidió reducir (y en muchos casos eliminar), de manera unilateral y en diversa medida, el valor de los aranceles a un gran número de productos agropecuarios, entre los que se encuentran los denominados “productos sensibles” a los que nos hemos referido antes. Dicha decisión ha causado opiniones muy divididas.⁵⁰ Entre ellas se encuentran las de quienes sostienen que los aranceles constituyen el mecanismo a través del cual se puede contrarrestar las subvenciones agrícolas; incluso hay quienes manifiestan que es “la única defensa técnica”.⁵¹

Adicionalmente a la referida reducción arancelaria, en virtud del TLC se permitirá el acceso inmediato y libre de aranceles para muchos productos agrícolas originarios de los Estados Unidos, mientras que para otros —entre los que destacan los productos sensibles— se ha previsto un cronograma de desgravación arancelaria que fluctúa entre los 10 y los 17 años. Vale decir, el Estado peruano se ha comprometido a través del TLC a liberalizar el comercio agrícola con Estados Unidos,

⁴⁸ Según cifras del Ministerio de Agricultura, la división de la superficie agropecuaria en el Perú (en millones de hectáreas) es la siguiente: costa, casi 3.244; sierra, casi 21.756; selva, casi 10.382. La división de la superficie únicamente agrícola, en cambio, es: costa, casi 918; sierra, casi 2.696; selva, casi 1.863. Información obtenida en la web del Ministerio de Agricultura (www.minag.gob.pe) el día 8 de abril de 2008. En cuanto a estadísticas sobre pobreza extrema, es interesante mencionar que para el año 2006 el 37,1% de la población de las zonas rurales se encontraba en tal condición, mientras que sólo el 4,9% de la población urbana vivía en extrema pobreza. Para dicho periodo, la población que padecía de pobreza extrema en la costa era del 3%, en tanto que en la sierra y la selva era del 33,4% y 21,6%, respectivamente. Información obtenida en el documento Perú: Perfil de la Pobreza según Departamentos 2004 - 2006, INEHI, Lima, diciembre, 2007, p. 11. Finalmente, otro dato esclarecedor que brinda el Ministerio de Agricultura es que dicho sector emplea al 26% de la Población Económicamente Activa (PEA) nacional y al 65,5% de la PEA del área rural. Información obtenida en la web del Ministerio de Agricultura (www.minag.gob.pe/) el día 8/4/2008.

⁴⁹ Joseph STIGLITZ, ex vicepresidente del Banco Mundial, ex asesor económico del Presidente de Estados Unidos Bill Clinton y Premio Nobel de Economía en el año 2001, sintetiza la idea planteada al sostener que: “para el Perú ‘la oportunidad es enorme’, aunque pide no perder de vista a quienes son los más perjudicados en toda esta historia: los agricultores. ‘Estamos hablando de una competencia con productos subvencionados (desde Estados Unidos). La más difícil para los agricultores peruanos será competir con Washington’”. Artículo periodístico y entrevista publicados bajo el título El Comercio Económico Nunca Llegó en la sección Domingo del diario *La República* del 23 de diciembre de 2007, p. 13. El experto en temas agrarios, Reynaldo TRINIDAD, también destaca que “existe competencia desleal con los productos agrícolas importados, pues estos vienen subsidiados de sus países”. Entrevista que aparece en el artículo periodístico titulado Precio del Maíz Corría Casi 50% con Reciente Bajajo Arancelario publicado en la edición del diario *La República* del día 22 de octubre de 2007, pp. 12-13. Aun más. En un reciente artículo editorial del diario *El Comercio* en el que se critica la nueva Ley Agrícola de los Estados Unidos, a través de la cual dicho país amplía su programa de subvenciones para los próximos años, se ha sostenido claramente: “Para el Perú, que poseído en la balanza los pros y los contras de suscribir un TLC con Estados Unidos tiene que aceptar modalidades ajenas y polémicas como las subvenciones locales, la noticia es lamentable”. “Subsidios en EE.UU. (I)”, *Op. Cit.*

⁵⁰ CRUZ DIORNI, María Elena, *Políticas Agrarias y Rurales en América Latina. Ejes, Enfoques, Restricciones e Inicisnegocios*, En: *Políticas, Instrumentos y Experiencias de Desarrollo Rural en América Latina y Europa*, Coordinador PÉREZ-COREA, Edelmira y SUMPISI, José María, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación de España, Madrid, 2002, p. 110.

⁵¹ Así, por ejemplo, puede verse a favor de la rebaja arancelaria el artículo de Alfredo Bulardi denominado ‘Muerte e los Aranceles’ publicado en el diario *Perú 21* del 22 de octubre de 2007, y en contra, las declaraciones del especialista en asuntos agrarios, Reynaldo TRINIDAD, en el artículo periodístico titulado Precio del Maíz Corría Casi 50% con Reciente Bajajo Arancelario publicado en la edición del diario *La República* del día 22 de octubre de 2007, pp. 12-13.

⁵² En ese sentido puede verse el artículo denominado ‘¿Si Hay Razones para el Descuento en el Agro?’ publicado en el diario *La República* del 9 de noviembre de 2007 por encargo de la Comisión Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), p. 9.

eliminando las barreras arancelarias y permitiendo el acceso de muchos productos subvencionados a nuestro mercado local.

Atendiendo a todo ello y a que –como se ha indicado– las subvenciones generan distorsiones en la producción y en el comercio agrícola, resulta válido preguntarse: ¿Son los aranceles los mecanismos técnicos idóneos para contrarrestar las subvenciones a la agricultura? Dicho cuestionamiento se podría resolver de manera afirmativa si no se realiza un análisis riguroso, ya que una de las consecuencias de aplicar aranceles a las importaciones es hacer más oneroso el ingreso de los productos subvencionados que –de no ser por dicha barrera– ingresarían a nuestro mercado a precios artificialmente bajos, causando los efectos que han sido ya destacados.

Pese a lo anterior, se debe tener en cuenta que el arancel es un valor relativamente fijo, que se establece mediante un cálculo que por lo general es *ad valorem* sobre el producto importado, por lo que no coincide necesariamente con el diferencial que existe entre un producto que recibe una subvención y uno que no lo recibe. A lo indicado se debe añadir que los aranceles están sujetos a estándares de consolidación a nivel mundial, como consecuencia de la aplicación de principios como el de la Nación Más Favorocida (que implica imponer aranceles similares a los que se otorgan a los países más beneficiados, con una tendencia a la baja)⁵¹, las subvenciones, por su parte, son fluctuantes y pueden sufrir incrementos, dependiendo de una serie de factores (precios internacionales, necesidades internas, seguridad alimentaria, etcétera).

En línea de lo antes indicado, podemos concluir que los aranceles no constituyen el mecanismo técnico idóneo para aplacar el impacto de las subvenciones, tal como se ha propuesto desde algunos sectores. Ni en el caso de las subvenciones agrícolas, ni en el de ningún otro tipo de productos.

No obstante ello, es interesante mencionar que el objetivo de la OMC es que paulatinamente se vayan eliminando las restricciones no arancelarias al libre comercio –entre las cuales se encuentran las subvenciones–, reemplazándolas por barreras arancelarias, debido a que éstas son más transparentes y tienen un efecto menos distorsionador que las primeras, fenómeno que se ha denominado “arancelización” del comercio.⁵² A efectos de lograr tal objetivo, previamente resulta imprescindible que las grandes potencias económicas puedan desmantelar progresivamente sus programas de subvención (tales como la *Farm Bill Act* en Estados Unidos o la Política Agraria Comunitaria (PAC) en la Unión Europea), situación que –por lo menos en el mediano plazo– no parece que pudiera darse.

VII. LOS DERECHOS COMPENSATORIOS

Dentro del sistema regulatorio del comercio internacional se ha previsto la posibilidad de que el ingreso de productos subvencionados en las aduanas del destino importador, quede gravado con el cobro de derechos especiales percibidos para contrarrestar cualquier prima o subvención concedida, directa o indirectamente, a la fabricación, la producción o la exportación de un producto.⁵³ A tales cobros se les denomina “derechos compensatorios”.

En nuestro país, el cobro de los derechos compensatorios procede una vez que la Comisión de Dumping y Subsidios del INDECOPi haya hecho las investigaciones pertinentes y confirme que

⁵¹ Artículo I del GATT.

⁵² Sobre el particular, la propia OMC señala: “La nueva noción del acceso a los mercados para los productos agrícolas es ‘arancelización’ únicamente”. Antes de la Ronda Uruguay, algunas importaciones de productos agrícolas estaban limitadas por contingentes y otras medidas no arancelarias. Estos métodos han sido sustituidos por aranceles que representan niveles de protección más o menos equivalentes: si las políticas anteriores significaban que los precios internos eran un 75 por ciento más elevados que los precios mundiales, el nuevo arancel podría ser de aproximadamente el 75 por ciento (esto convalida de los contingentes y otras tipos de medidas los aranceles se denominan ‘arancelización’). Información obtenida en la web de la OMC (www.wto.org) el día 14 de abril de 2006.

⁵³ Definición obtenida de lo dispuesto en el artículo VI.3 del GATT.

se viene distorsionando el comercio con el ingreso de productos que reciben subvenciones que no están permitidas.³⁴

Debe tenerse en cuenta que la imposición de los referidos derechos compensatorios procede en caso se produzca o se amenace producir un "perjuicio importante a una producción nacional" o se "retarde considerablemente la creación de una rama de la producción nacional", de conformidad con el numeral 6 del artículo VI del GATT, salvo que el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC autorice a cualquier país miembro a imponer derechos compensatorios sin que sean necesarios tales requisitos. En caso exista peligro en la demora, el país miembro de la OMC puede imponer los derechos compensatorios dando simultánea comunicación al referido Comité, tal como lo establecen los numerales 7 y 8 del mismo artículo VI.

Se ratifica lo antes expresado al revisar los artículos 32, I., del ASMC y 46 del Decreto Supremo No. 006-2003-PCM, de los cuales se desprende que los derechos compensatorios son la única vía que cabe para contrarrestar, de manera unilateral, las distorsiones comerciales ocasionadas por las subvenciones. De hecho, la última de las citadas disposiciones establece que a las subvenciones no se les puede aplicar ninguna otra medida fuera de los derechos compensatorios, a los cuales se califica como "multas".³⁵ Tales derechos se deben imponer en una cuantía igual al margen de subvención que se haya determinado en el procedimiento administrativo de investigación o igual al daño producido.

Es interesante señalar que hasta la fecha se han iniciado ante la Comisión de Dumping y Subsidios del INDECOP, únicamente cuatro procedimientos para investigar el ingreso de productos agrícolas subvencionados.³⁶ El primer procedimiento iniciado, respecto de la importación de leche entera en polvo proveniente de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda, fue declarado infundado en las dos instancias administrativas. En cambio, si se impusieron derechos compensatorios definitivos a la importación de aceites vegetales originarios de la República Argentina (aunque solo fueron cobrados temporalmente) y a la importación de aceite de oliva proveniente de la Unión Europea, que es el único derecho compensatorio definitivo que se ha mantenido. Por otra parte, actualmente existe abierto un procedimiento de investigación respecto del algodón en fibra importado de los Estados Unidos.

Más adelante volveremos sobre este punto, con el fin de ver dónde se ubican los derechos compensatorios dentro de la normativa internacional de carácter multilateral, y si constituyen una alternativa viable dentro del marco del TLC para reducir o eliminar el impacto negativo de las subvenciones agrícolas.

VIII. ¿EL "SISTEMA DE COMPENSACIONES" IMPLEMENTADO POR EL ESTADO ES LA SOLUCIÓN?

El Estado, a través de la Ley 28811³⁷, ha creado un fondo de compensación destinado a ciertos sectores agrícolas, fondo que —de acuerdo con la letra de la norma— no podrá ser inferior

³⁴ De conformidad con lo establecido en el artículo 21 del Decreto Supremo No. 006-2003-PCM, que reglamenta para el ordenamiento peruano al artículo VI del GATT, al ASMC y al AAG, el procedimiento de investigación a fin de determinar la existencia de importaciones subvencionadas se iniciará a solicitud de las empresas que representen cuando menos el 25% de la producción nacional total del producto del que se trata. Por su parte, el artículo 23 del referido cuerpo normativo señala que la investigación puede iniciarse de oficio cuando la industria doméstica no se encuentre organizada, esté atomizada o medie el interés nacional, y siempre que se tengan pruebas suficientes de la subvención, del daño y de la relación causal entre ambos.

³⁵ Calificativo que consideramos erróneo, ya que una multa implica la imposición de una sanción ante la comisión de una infracción, en tanto que el derecho compensatorio únicamente constituye el pago de una obligación que viene impuesta por la Ley, pero que ésta tiene que ver con la comisión de un acto infractorio.

³⁶ Información obtenida en la sección sobre Dumping y Subsidios de la página web de INDECOP (www.indecop.gob.pe) con fecha 20 de marzo de 2008.

³⁷ Ley que creó el Programa de Compensaciones para Productores de Algodón, Maíz Andarillo Duro y Trigo.

a 12 millones de nuevos soles anuales. Concretamente, dicho programa de compensación estará destinado a la producción de trigo, maíz o algodón; vale decir, no incluirá a todos los denominados "productos sensibles".

Justamente, el primer tema que nos parece cuestionable en el referido texto legal, es que se hayan excluido de su alcance a los agricultores que producen otro tipo de cultivos que pueden verse afectados por las subvenciones, tales como el arroz, la cebada o la caña de azúcar, a los que hay que añadir a los ganaderos (incluidos los productores de lácteos) y los avicultores. No entendemos la razón para no haberlos incorporado dentro del ámbito de aplicación de la norma.

De otro lado, la ley es ambigua respecto a la cantidad que será destinada al fondo de compensación, pues únicamente establece un importe mínimo; sin embargo, si la compensación que se otorgara fuera cercana a la cifra antes indicada, la misma podría resultar muy desproporcionada respecto al perjuicio que sufrirían los agricultores nacionales, teniendo en cuenta que las subvenciones agrícolas totales que concede Estados Unidos a sus agricultores han sido cercanas a los 100,000 millones de dólares en los últimos años, según las cifras que hemos presentado antes. Se trata, pues, de un tema que tendría que ser debidamente evaluado.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la referida ley prevé que la compensación se hará por unidad de peso "vendida para procesamiento industrial"; esto es, se otorgará en forma directa, pero no a todos los productores, sino solo aquellos que den a su producción el destino previsto por la norma, el mismo que no ha sido debidamente precisado.

Otro punto que podría criticarse es el que se refiere al mecanismo de concesión de las compensaciones. Del texto de la norma se puede desprender que las mismas se harían en forma directa. De ser así, la experiencia mexicana con el TLCAN ha demostrado que las compensaciones directas no son el mecanismo más eficiente a fin de paliar los efectos negativos que sufren ciertos sectores agrícolas. De hecho, se sostiene que en México las compensaciones directas incentivaron el cultivo de los productos que estaban incluidos en tales programas estatales, "encadenando" a los productores a los cultivos menos rentables. De igual manera, se indica que en la mayoría de ocasiones, las compensaciones fueron dirigidas hacia los productores más grandes organizados a través de grupos de interés (*lobbies*), en detrimento de los agricultores más pequeños, que son los que finalmente se ven más perjudicados con la apertura comercial que se produce en desiguales condiciones.¹⁴

La naturaleza temporal del comentado fondo de compensaciones también podría ser objeto de críticas, ya que, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 28911, el programa compensatorio tendrá una duración de 5 años que pueden ser prorrogados. Es preciso recordar al respecto que los denominados "productos sensibles" tienen un plazo de desgravación arancelaria de entre 10 y 17 años según el TLC, por lo que el plazo inicial previsto para las compensaciones parece resultar insuficiente.

Finalmente, la citada ley compensatoria señala que el objetivo de la creación del fondo es "compensar a los productores nacionales estrictamente por lo rebajo de los aranceles" originada como consecuencia del TLC. Este último punto deja en claro que el sistema de compensaciones previsto por el Estado peruano no es el mecanismo idóneo a fin de contrarrestar las subvenciones otorgadas a los agricultores de los Estados Unidos, ya que –según declaración propia– no está dirigido a causar tal efecto.

Ahora bien, lo dicho no debe interpretarse como una oposición a las políticas del Estado que persigan el impulso o el fortalecimiento del sector agropecuario en nuestro país. No obstante,

¹⁴ Informe denominado *La Agricultura Peruana Frente al TLC* (...), Op. Cit., p. 14.

si consideramos que transferir los ingresos públicos que provienen de los contribuyentes hacia las compensaciones directas antes mencionadas, no constituye un paradigma a seguir si se persiguen tales objetivos. Los problemas de la agricultura en el Perú –que ya han sido perfectamente detectados³⁹– deben ser solucionados atacando la causa que los origina y no algunos síntomas coyunturales; es decir, deben ser combatidos planteando e implementando políticas estructurales de mediano y largo plazo y no salidas inmediatas y anti-técnicas: una subvención no puede ser combatida con otra.

Por las razones expuestas, creemos que un mecanismo de compensación como el que ha sido diseñado por el Estado, no constituye una solución a la distorsión comercial generada por las subvenciones agrícolas.

IX. ¿ES POSIBLE, ENTONCES, CONTRARRESTAR LOS EFECTOS DE LAS SUBVENCIONES AGRÍCOLAS DE LOS ESTADOS UNIDOS? ¿CÓMO HACERLO DENTRO DEL MARCO DEL TLC?

1. Las defensas comerciales en la normativa de la OMC

La normativa internacional aplicable al comercio de productos agropecuarios prevé, fundamentalmente, dos mecanismos a través de los cuales se puede ejercer una defensa comercial contra los efectos distorsionadores que producen las subvenciones que no se encuentren permitidas; es decir, las subvenciones que hayan excedido los compromisos de reducción o las que no hayan sido materia de compromisos de reducción y que no estén dentro de los compartimentos azul o verde.

El primero de dichos mecanismos es de carácter unilateral y consiste en la imposición de derechos compensatorios, esto es, derechos especiales percibidos para contrarrestar cualquier prima o subvención concedida, directa o indirectamente, a la fabricación, la producción o la exportación de un producto, de acuerdo con la definición contenida en el artículo VI.3. del GATT.

Tales derechos compensatorios son impuestos en las aduanas del país importador y, como ya hemos tenido oportunidad de explicar, consisten en el cobro del margen en el cual se ha subvencionado la producción o la exportación, calculado luego de una investigación que en nuestro país realiza la Comisión de Dumping y Subsidios del INDECOPI, de conformidad con lo establecido en las normas de carácter internacional y en el Decreto Supremo No. 006-2003-PCM.⁴⁰

Según se ha comentado antes, el Perú no ha recurrido en muchos casos a este mecanismo de defensa comercial, destacando recientemente las medidas unilaterales adoptadas contra el aceite de oliva importado de ciertos países de la Unión Europea. Ello quizá se deba –además del poco conocimiento del comentado mecanismo de defensa comercial– a la enorme dificultad que implica demostrar que las ayudas públicas concedidas por terceros Estados son contrarias a la normativa internacional, debido a que dichos Estados muchas veces “disfrazan” de legalidad tales subvenciones incluyéndolas en categorías permitidas como son las del “compartimento verde”, aunque en los hechos tales conductas sean igualmente lesivas a la libre y equitativa competencia internacional, según hemos apuntado antes.

³⁹ Según información brindada por el Ministerio de Agricultura, los principales problemas del agro peruano son: la utilización inadecuada y la degradación de la base productiva de los recursos naturales; la agricultura de minifundio (parceleros); el desorden en las etapas de producción, post-cosecha y mercado (multiplicidad de intermediarios); la carencia de asistencia técnica (innovación tecnológica y asistencia empresarial); el crédito; la falta de apoyo de fortalecimiento de las organizaciones de productores y otras agrupaciones vinculadas con las actividades agrarias; la falta de conciencia de los consumidores respecto a una adecuada alimentación (seguridad alimentaria); la baja productividad de mano de obra y, finalmente, las carencias en el ámbito de la seguridad sanitaria y fitosanitaria. Información obtenida en la web del Ministerio de Agricultura (sección: “Visión General del Agro Peruano”: www.minag.gob.pe con fecha 8 de abril de 2008).

⁴⁰ Vale la pena mencionar que las autoridades locales deben dar prioridad a la aplicación de los artículos VI del GATT y II y siguientes del ASMC (Parte V) –aplicables de conformidad con lo establecido en el artículo 21.1. del AAG– respecto al depósito minimal; esto, estando ante un caso de subvenciones a los productos agrícolas, no sólo atendiendo a un criterio de jerarquía normativa, sino además debido a la naturaleza internacional del conflicto de intereses.

La segunda vía a la que puede recurrir un país afectado como consecuencia de las subvenciones agrícolas concedidas por terceros países, es acudir al procedimiento multilateral del OSD, con el fin de solicitar la celebración de consultas y el establecimiento posterior de un grupo especial (panel) que debe evaluar la discrepancia y formular conclusiones que traslada luego al OSD, a efectos de que este último haga recomendaciones con el objeto de que se respete la normativa de la OMC o dicte resoluciones intentando zanjar la diferencia. Dichos grupos especiales actúan en primera instancia; sin embargo, sus conclusiones pueden ser materia de impugnación ante el órgano de apelación que integra el OSD. Lo dicho constituye una brevísima síntesis del procedimiento de solución de diferencias que en el ámbito internacional se encuentra previsto en los artículos XXII y XXIII del GATT, 30 del ASMC y en especial en el documento denominado Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias (ESD).⁶¹

Sin embargo, el sistema de solución de diferencias de la OMC adolece de deficiencias en lo que se refiere a la eficacia y a la suficiencia de las decisiones adoptadas. Así, el OSD no cuenta con un mecanismo para ejecutar de manera rápida y eficiente las recomendaciones o resoluciones que emita y no quieran ser acatadas, habiéndose recurrido en la norma a mecanismos más burocráticos o "soluciones diplomáticas"⁶² que pueden dilatar excesivamente la solución de una controversia, lo cual podría hacer irremediable el daño producido a la industria o a determinado sector productivo de un país. De esta forma, en caso de que la parte que haya actuado de manera contraria a la normativa de la OMC – por ejemplo implementando mecanismos de subvención ilegales – no cumpla con las recomendaciones o las resoluciones emitidas por el OSD, el país perjudicado únicamente podría requerir compensaciones o eliminar concesiones, medidas que en muchos casos carecen de fuerza coercitiva, por la escasa representatividad de volumen comercial que puede implicar para el miembro infractor las transacciones con el país perjudicado.

Adicionalmente, sería necesario implementar un mecanismo de reembolso de las subvenciones otorgadas, tal como se ha planteado desde un sector de la doctrina, ya que la eliminación de medidas contrarias a la competencia en iguales condiciones constituye un remedio futuro, pero que no resarce el daño producido durante todo el período en el que se concedió el subsidio público.⁶³ Consideramos que a ello podría añadirse la implementación de mecanismos sancionatorios en caso de incumplimiento de las decisiones del OSD, de tal manera que se disuada a los miembros de la OMC a no llevar adelante prácticas que generen distorsiones comerciales.

Vale la pena mencionar que el Perú ha recurrido en muy pocas ocasiones al OSD, y en ninguno de dichos casos la diferencia planteada fue respecto a las subvenciones concedidas por otros miembros de la OMC.⁶⁴ No obstante, a la fecha existen unos cuantos pronunciamientos emitidos por los grupos especiales y por el órgano de apelación del OSD, en materia de subvenciones agrícolas.⁶⁵

⁶¹ Dicha normativa, al igual que en el caso de los derechos compensatorios, resulta aplicable en virtud de la remisión hecha por el artículo 21.1. del AAG.

⁶² RODRIGUEZ MENDOZA, Miguel, *La Solución de Controversias en la OMC. Evolución y Reforma (1994-2004)*. En: *Globalización y Comercio Internacional – Actas de las XX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Ministerio de la Presidencia – Universidad de Jaén – AEPORI, Madrid, 2005, p. 51.

⁶³ Luengo Hernández de Madrid, Gustavo E., *Op. Cit.*, pp. 226-227.

⁶⁴ Perú acudió al OSD en calidad de reclamante en dos diferencias contra la Unión Europea, referidas a determinaciones comerciales de sardinas y moluscos. En ambos casos las diferencias fueron solucionadas mediante decisiones mutuamente consentidas. Mientras tanto, nuestro país ha sido demandado en cuatro ocasiones: por Argentina en materia de derechos antidumping provisionales a la importación de aceites vegetales, por Chile (2) en materia de tributación aplicada a los cigarrillos y de trato fiscal aplicable a otros productos importados, y por Brasil en materia de derechos compensatorios por la importación de autobuses. En estos últimos casos las diferencias se han mantenido en la etapa de consultas. Información obtenida en la web de la OMC (www.wto.org) el día 4 de abril de 2008.

⁶⁵ Así, por citar un par de ejemplos, pueden verse el caso de subvenciones al algodón seguido por Brasil contra Estados Unidos (en el cual el órgano de apelación recientemente ha emitido un informe recomendando que Estados Unidos elimine las subvenciones que concede a dicho producto; véase el informe WT/DS267/AB/RW del 2 de junio de 2008) y el caso de subvenciones al azúcar seguido por Brasil, Australia y Taiwán contra la Unión Europea.

2. Las defensas comerciales en el TLC

Ahora bien, como ya lo hemos manifestado, el TLC únicamente ha establecido prohibiciones para las subvenciones a la exportación de productos agrícolas, no así para el caso de las ayudas internas a los agricultores, respecto a lo cual no existe un pronunciamiento expreso. En consecuencia, para el caso de las ayudas internas, las posibilidades del Perú están limitadas a las vías que otorga la normativa multilateral de comercio.

En efecto, de lo establecido en el artículo 21.2. del Capítulo Veintiuno de la Sección "A" del TLC referido a "Solución de Controversias", se desprende que únicamente se resolverán bajo las normas contenidas en dicha sección las diferencias relativas a la interpretación, aplicación o incumplimiento del TLC. Ello conlleva que cualquier discrepancia comercial que surja entre Perú y Estados Unidos como consecuencia de la concesión de ayudas internas, necesariamente debe resolverse por cualquiera de las vías antes planteadas que recoge la normativa de la OMC, esto es, o la imposición de derechos compensatorios o el sometimiento de la diferencia al OSD, siempre que la ayuda interna no esté dentro de los parámetros permisibles.

En cambio, el apoyo público condicionado a la actividad exportadora hacia Perú o Estados Unidos se encuentra sancionado por el artículo 2.16.2. de la Sección "H" del TLC, el cual establece que ninguna de las dos partes puede mantener subvenciones a la exportación de productos agrícolas dirigidas al territorio nacional de la otra parte. En tanto, el numeral 2.16.3. contempla que en caso cualquiera de las dos partes importe productos agrícolas subvencionados de terceros, ambos países deberán evaluar conjuntamente las medidas específicas a aplicar para contrarrestar el efecto de tales importaciones subvencionadas, para lo cual será necesario que la parte que no importa los productos subvencionados haya manifestado su interés en implementar tales medidas. Entendemos que las medidas específicas a las que se refiere la norma tendrían que ser la imposición de derechos compensatorios o someter la diferencia al OSD. En caso se adopten las medidas específicas acordadas, la otra parte del tratado no deberá subsidiar las exportaciones de productos dirigidos al país que implementó la medida.

Es únicamente ante el incumplimiento de tales disposiciones o la diferente interpretación de las mismas por parte de Estados Unidos, en cuyo caso el Perú podría acudir al mecanismo de solución de controversias recogido en el Capítulo Veintiuno de la Sección "A" del TLC, al que nos hemos referido antes. Si no estuviéramos en ninguno de dichos escenarios, el mecanismo de defensa indicado sería acudir a cualquiera de las vías previstas en el GATT.

Decíamos antes que el mecanismo de solución de diferencias del OSD podría ser considerado muy laxo en cuanto a la efectividad de sus decisiones. Pues bien, pensamos que el mecanismo previsto en el TLC es incluso menos efectivo que el primero, ya que adolece de las mismas deficiencias que las apuntadas en el caso de aquel, siendo incluso más complejo, más engorroso, más dilatorio y con menores probabilidades de que –por lo menos en lo que respecta al Perú– se puedan ejecutar de manera efectiva las decisiones a las que se arriba al finalizar el procedimiento de solución de la disputa comercial.

Así, el primer paso dentro del proceso de solución de diferencias contemplado en el TLC es la realización de consultas entre las partes. En caso no se llegue a un acuerdo a través de dicha vía, las partes podrán acudir a una Comisión conformada por representantes de Perú y Estados Unidos que tengan nivel ministerial. Dicha Comisión podrá recurrir a mecanismos alternativos de solución de conflictos como son la conciliación o la mediación (en los que no se adoptan decisiones firmes, sino se plantean propuestas o se intentan acercamientos entre las partes) o formular recomendaciones.

En caso persista la diferencia, esta podrá someterse a un panel arbitral constituido por tres integrantes, escogidos de las listas de expertos preestablecidas por cada una de las partes.

Interesante resulta saber que el panel únicamente puede hacer recomendaciones para la solución de la controversia en caso las partes contendientes lo hayan solicitado así, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.13.2. del TLC. Una vez que el panel arbitral haya emitido su informe final, serán las partes quienes deben acordar la solución de la controversia, la cual "normalmente" se ajustará a las determinaciones y recomendaciones del panel, si las hubiera, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21.15.1. del mencionado convenio.

En caso el panel arbitral haya concluido que una parte ha concedido subvenciones que contravienen al TLC, la solución será "siempre que sea posible" la eliminación de tales conductas ilegales.⁶⁶ Si las partes tampoco llegan a una solución mutuamente convenida, a pesar de lo antes mencionado, la parte demandada deberá negociar con la parte reclamante el establecimiento de una compensación "mutuamente aceptable".⁶⁷

En el supuesto de que las partes no hayan convenido ninguna compensación, la parte reclamante podrá notificar a la demandada su intención de suspender la aplicación de beneficios de efecto equivalente con respecto a esta última. En caso la parte demandada no esté de acuerdo con tal suspensión, por considerarla excesiva o porque ya se ha eliminado la conducta perjudicial, puede solicitar nuevamente la conformación del panel arbitral, quien deberá determinar los beneficios de efecto equivalente que pueden ser suspendidos, de ser el caso.

Pero aún hay más. Si la parte demandada (que ha actuado en contra de las disposiciones del TLC) lo considera, puede ofrecer a la reclamante una contribución pecuniaria anual, con lo cual no será válida la suspensión de beneficios de efecto equivalente que pretendía imponer el reclamante. En caso las partes no se pongan de acuerdo en el monto de la indicada compensación, el monto será equivalente al 50% de los beneficios de efecto equivalente que se pretendían suspender, cantidad que debe fijarse y pagarse en dólares de los Estados Unidos. La Comisión podrá decidir que el importe pagado sea destinado a un fondo que se utilizará, bajo su dirección, en iniciativas para facilitar el comercio entre las partes.

Como puede apreciarse, el expuesto mecanismo de solución de diferencias incorporado en el TLC resulta extremadamente complejo, y deja demasiados resquicios por los que se abren vías dilatorias que permiten a la parte infractora burlar el cumplimiento de las decisiones, haciendo muy remotas las posibilidades de hacer efectiva una decisión o, en caso esta se pueda ejecutar, que se haga en condiciones muy desventajosas para la parte reclamante.

No obstante lo antes mencionado, de conformidad con el artículo 21.3. de la Sección "A" del Capítulo Veintiuno del TLC, en caso se presente alguna diferencia entre las partes en virtud tanto de la normativa bilateral del TLC como de la multilateral de la OMC, la parte reclamante contará con la facultad de elegir el foro para resolver la controversia; es decir, ante una diferencia que surja en el marco de disposiciones incorporadas en el TLC, Perú o Estados Unidos tienen la facultad de acudir al OSD en lugar de al mecanismo de solución de controversias recogido en el propio acuerdo bilateral, posibilidad que –vistas las cosas– resultaría más conveniente para el Perú.

X. EPILOGO E IDEAS FINALES

El TLC entre Perú y Estados Unidos se enmarca dentro de un complejo entramado de convenios internacionales, multilaterales y bilaterales, que en materia comercial han celebrado los diferentes países y organizaciones supranacionales.

⁶⁶ Artículo 21.15.2 del TLC.

⁶⁷ Artículo 21.16.1 del TLC.

Un problema común dentro de los ámbitos de negociación que han dado origen a los referidos convenios comerciales, ha sido el que se refiere a las subvenciones agrícolas, en los casos en que estas son concedidas por alguna de las partes negociadoras.

Las subvenciones agrícolas tienen una regulación específica dentro de la normativa internacional del comercio; nos referimos al AAG. Dicho acuerdo contempla las subvenciones que se consideran distorsionadoras del comercio internacional, las cuales deben ser materia de compromisos de reducción (subvenciones a la exportación y ayudas del compartimento ámbar), así como las que han sido permitidas por considerarse que no generan mayores distorsiones (ayudas de los compartimentos azul y verde), aunque –según lo hemos apuntado– estas últimas también pueden causar serias distorsiones comerciales, tal como ha quedado demostrado en recientes estudios.

En la relación comercial entre Perú y Estados Unidos, es aplicable en forma prioritaria a la normativa multilateral antes citada, la contenida en el TLC, siempre y cuando con su aplicación se facilite el comercio en los términos del artículo XXIV del GATT. El mencionado acuerdo de carácter bilateral únicamente se ha referido a las subvenciones agrícolas a la exportación, en los términos que ya hemos tenido oportunidad de tratar; en ese sentido, el tratamiento reglamentario de las ayudas internas debe encontrarse en el GATT y sus acuerdos complementarios, como es el caso del AAG.

Ahora bien, Estados Unidos, valiéndose de la permisibilidad o del silencio de las normas internacionales antes comentadas, ha implementado políticas de subvención agrícola que mantiene hasta la fecha, otorgando ingentes cantidades de ayuda a sus productores y causando con ello graves perjuicios a los productores de países menos desarrollados, como es el caso del Perú.

Lamentablemente, el país norteamericano con el que hemos celebrado el TLC no ha sido flexible al negociar las subvenciones que otorga a su agricultura, esgrimiendo los mismos argumentos que ha planteado en foros multilaterales, los cuales ya hemos mencionado antes en este trabajo. Sobre el particular, se ha dicho que *"Estados Unidos, con el pretexto de que la Unión Europea no está dispuesta a reducir los subsidios agrícolas, no somete el debate de este tema en las negociaciones bilaterales y, con mucha reticencia, en los multilaterales"*.¹⁸

En concreto, en las relaciones comerciales con el Perú existe el riesgo de que las subvenciones de Estados Unidos causen efectos perjudiciales a los agricultores de las zonas rurales de nuestro país, quienes se ubican fundamentalmente en la sierra y la selva y cuya actividad productiva se focaliza justamente en los sectores agrario y pecuario.

Ya hemos visto que ni los aranceles (y menos aún su eliminación) ni las compensaciones directas, son mecanismos idóneos para minimizar o eliminar los efectos nocivos de las subvenciones. Por su parte, las defensas comerciales que sí podrían resultar aplicables para atacar a las subvenciones agrícolas, previstas tanto en las normas internacionales de carácter multilateral (derechos compensatorios y OSD) como en las de carácter bilateral (mecanismo de solución de diferencias), parecen resultar remedios insuficientes para menguar el impacto negativo que causaría a los agricultores peruanos la implementación del TLC.

Agotadas esas vías, las probabilidades de que el Perú pueda neutralizar o reducir significativamente los efectos negativos de las importaciones de productos agrícolas subsidiados de los Estados Unidos que causen perjuicio a nuestra agricultura, no serían muy alentadoras dentro del marco del TLC, menos aún de competir en iguales condiciones con tales productos en el mercado interno de dicho país o en terceros mercados.

¹⁸ BLAZ CARO, *Aranceles, Riesgos del TLC Perú - EEUU*, Didá Arista, Lima, 2006, p. 30.

No obstante ello, uno de los posibles escenarios en los que el Perú podría actuar es en las rondas de negociación multilateral (Ronda de Doha), aunando fuerzas con países que lideran una posición de eliminación de las subvenciones agrícolas tales como Brasil o la India. Vale la pena mencionar que la representación peruana ya se ha pronunciado en ese sentido, señalando expresamente que: *"para el Perú, la agricultura es fuente esencial de trabajo y de inserción social. (...) para fomentar y realizar su potencial exportador, el Perú considera prioritario y urgente que los países desarrollados reduzcan sustancialmente sus apoyos internos a la agricultura y avancen hacia la eliminación de toda forma de subsidios a las exportaciones agrícolas, que distorsionan el comercio y desincentivan la producción en los países en desarrollo. (...) Hay enormes disparidades en las condiciones de competencia en perjuicio de los países en desarrollo"*.⁶⁹

A pesar de lo indicado, antes y después de la suscripción del TLC se han emitido declaraciones que dan la impresión de que existe un doble discurso, respecto a la posición del Perú frente a las subvenciones agrícolas en el comercio internacional.⁷⁰ Creemos pues, que la participación de la representación peruana debe ser más activa y la posición más firme en cuanto a perseguir la eliminación total de las subvenciones que causan distorsiones al comercio agrícola internacional, tanto en los ámbitos multilaterales como bilaterales de negociación comercial.

Conviene tener en cuenta lo antes dicho, más aún si se considera que hace pocos días Estados Unidos ha ampliado las subvenciones agrícolas concedidas en virtud de su Ley Agrícola (*Farm Act*). Al respecto, la editorial del diario El Comercio señaló: *"varios sectores de la Organización Mundial de Comercio (OMC) han condenado este reavivamiento de la política de subsidios en EE.UU., que representa un paso atrás en la negociación de la Ronda de Doha, en la cual EE.UU. se comprometió a seguir un cronograma de reducción de subsidios, lo que ahora incumple"*.⁷¹

En ese orden de ideas, la economista Ariela Ruiz plantea una idea con la que deseamos concluir el presente trabajo, al señalar que: *"es importante preguntarse la razón del por qué firmar un tratado que establece condicionalidades que luego no podrán ser revertidos si se obtienen mejoras en el marco multilateral. Debe observarse que los gobiernos andinos no han incluido una cláusula que supedita los temas sensibles a las resoluciones que se adopten en el plano mundial, especialmente en temas como salvaguardia especial agropecuaria, productos sensibles y productos especiales, los cuales vienen siendo negociados en la Ronda de Doha para favorecer a los países en desarrollo"*.⁷²

Sería bueno que tengamos ello en cuenta al negociar futuros acuerdos comerciales, como el que se pretende con la Unión Europea, organización que subsidia fuertemente –incluso más que los Estados Unidos– a su agricultura. Quizá una negociación en bloque con países que tengan condiciones similares a las del Perú y dentro del marco multilateral de la Ronda de Doha, podría convenir más a nuestros intereses.⁷³

⁶⁹ Declaraciones del representante permanente de Perú ante la OMC, señor Jorge VOTO-BERNALES, en la Conferencia Ministerial realizada durante las negociaciones de la Ronda de Doha el día 12 de noviembre de 2001, transmitidas en el Documento WT/MIN(D)JST/130, pp. 1 y 2.

⁷⁰ Así, por ejemplo, pueden verse las declaraciones dadas por el Ministro de Agricultura que han sido transmitidas antes en este trabajo. Ver *Supra* Nota al Pie N.º 34.

⁷¹ Editorial del diario El Comercio del 4 de junio de 2008 denominada "Subsidios en EE.UU. [...]", Op. Cit.

⁷² RUIZ CARD, Ariela, *Riesgos del TLC Perú – EEUU*, Dadi Arista, Lima, 2006, p. 60.

⁷³ Opiniones similares ya se han pronunciado en ese sentido, así pueden verse las expresiones de RUIZ CARD, Ariela, *Riesgos del TLC Perú – EEUU*, Dadi Arista, Lima, 2006, pp. 73-74 y 97-98, o la vertida por el ex Ministro de Economía de España, Sr. Carlos Solchaga, quien ante la pregunta: *"¿Qué riesgos para la región observas en las futuras negociaciones comerciales de la Comunidad Solchaga, quien ante la pregunta: ¿Qué riesgos para la región observas en las futuras negociaciones comerciales de la Comunidad Andina con la Unión Europea?* señaló: *"Los mismos que con el TLC de Perú con EEUU, se redujeron el nivel de protección y una parte de la industria nacional sufrió perjuicio (...). El problema es cómo se negocia, pues es más difícil obtener concesiones cuando se negocia en grupo. Hubiera sido mejor si el Perú hubiese negociado un TLC con EEUU a nivel de la CAN y no individualmente"*, Entrevista al ex Ministro de Economía de España, señor Carlos Solchaga, publicada en el diario *La República* del día 30 de octubre de 2007, p. 13.

Pensamos, pues, que no basta con el crecimiento productivo, comercial y económico de unos cuantos sectores en forma parcial, sino que tal crecimiento debe obedecer a negociaciones comerciales en las que se defiendan y prioricen nuestros intereses en sectores claves, en los que tengamos ventajas comparativas y que beneficien al mayor número de peruanos que sea posible: es ahí en donde los tratados comerciales tiene sentido y esa tendría que ser la estrategia en futuras negociaciones comerciales.

Es preciso mencionar, finalmente, que la lucha contra las subvenciones agrícolas, sea por la vía que sea, no son la única condición para que nuestro sector agrícola pueda competir en iguales condiciones y constituirse en uno de los pilares del desarrollo comercial y económico del país. Existen medidas que deben ser adoptadas en forma conjunta a efectos de mejorar la competitividad de la agricultura, tales como la titulación y formalización de tierras, el mejor acceso a financiamiento, la capacitación técnica y empresarial, la implementación de infraestructura, una mayor asesoría para acceder a los mercados, el impulso de acuerdos asociativos y contratos de participación, entre otras. No obstante, ello no soslaya la importancia que tiene que nuestro país proteja sus intereses comerciales y actúe en defensa de los productores locales, más aún si se tiene en cuenta que la competencia no se produce en las mismas condiciones, ni en el mercado local ni en el internacional. Resulta, entonces, imprescindible que se plantee como estrategia negociadora firme (tanto en foros bilaterales como multilaterales) la "nivelación del campo de juego comercial" antes de solicitar u otorgar concesiones.