

ARANCELES A LA EXPORTACIÓN DE ALIMENTOS APLICADOS POR ARGENTINA. SUS IMPLICANCIAS SOBRE LAS NEGOCIACIONES Y LAS CONTIENDAS INTERNACIONALES EN LA OMC (*)

Marcelo Halperín
Instituto de Integración Latinoamericana
Universidad Nacional de La Plata

1. Como es sabido, la “globalización” implica, entre otras cosas, que los mercados tienden a internacionalizarse. De tal modo, un país puede tener problemas si, por ejemplo, pretende manipular los precios internos para despegarlos de los precios internacionales. Sin embargo se suele nadar contra esta corriente, agudizando las políticas de protección comercial precisamente con el objeto de desacoplar los mercados nacionales de la tendencia al aumento de precios de las materias primas. Así, los motivos aparentes que impulsan dichas medidas pueden ser muy plausibles, como es el de querer neutralizar el impacto social producido en el mercado interno debido al incremento de esos precios internacionales con especial referencia a la cadena alimenticia (1). En tal sentido examinaremos la resonancia de semejantes iniciativas sobre las negociaciones internacionales y sus disciplinas, a la luz de recientes disposiciones adoptadas por Argentina, ubicado en primera fila entre los países exportadores netos de cereales y oleaginosas.

Hasta ahora las políticas de protección aplicadas a la producción y comercio de la agricultura han tenido dos clases de protagonistas: países desarrollados por un lado y países en desarrollo importadores netos de alimentos, por otro lado. Entre los dos fuegos, asoman los países en desarrollo exportadores netos de alimentos y que, dadas sus insuficiencias y disparidades estructurales no se encuentran en condiciones de subvencionar. Este es el caso típico de Argentina, que durante la Ronda Doha ha trabajado intensamente a favor de la liberalización de la producción y el comercio de la agricultura. Sin embargo, la verdadera rebelión protagonizada recientemente por sus productores agrícolas favoreció la difusión internacional del impacto económico y comercial atribuido a una progresiva intensificación de “retenciones” o impuestos a la exportación, que en el caso de los granos y oleaginosas hoy día supera los márgenes de tolerancia fijados por la propia jurisprudencia argentina para no considerar a los tributos como confiscatorios. Al calor de las rípidas tratativas que los sectores afectados entablaron con el gobierno nacional, quedaron también en evidencia otros dos aspectos directamente vinculados a esta política proteccionista: una oferta de las autoridades para aumentar los volúmenes de “compensaciones” a determinados productores y los reclamos por la distorsión generada en virtud de las menores “retenciones” aplicadas sobre la exportación de productos derivados de las mismas cadenas productivas, habiéndose justificado tales “diferenciales” por motivos de promoción agroindustrial, como un equivalente a los mecanismos de *progresividad* o escalonamiento arancelario.

Semejante cuadro refleja una clara incorporación de Argentina al club del proteccionismo agrícola, restándole legitimidad a sus tradicionales cuestionamientos a tantas medidas y prácticas predatorias, discriminatorias y restrictivas aplicadas durante largo tiempo, ya sea por países desarrollados como por países en desarrollo importadores netos de alimentos, y que afectaron sus propias exportaciones.

2. Ante todo sería útil repasar el mapa internacional para advertir de qué modo el alza de los precios internacionales de las materias primas y en particular de los alimentos, puede inducir una variedad de medidas y prácticas proteccionistas y, en consecuencia, modificar estrategias utilizadas en las negociaciones multilaterales y de integración económica.

Comenzando por los países desarrollados, en las últimas décadas el paradigma del encapsulamiento agrícola ha sufrido modificaciones sustanciales. Desde la creación del GATT la protección de los mercados agrícolas por los países desarrollados se basó en dos bienes

jurídicos superpuestos: la seguridad en el sentido de "defensa" nacional (y regional, en el caso de la Comunidad Europea); y, en ese marco, la seguridad alimentaria. El proteccionismo agrícola trató de satisfacer el objetivo de neutralizar cualquier amenaza potencial para la supervivencia física de las poblaciones. Las dos guerras mundiales ocurridas en el siglo XX habían agudizado concepciones geopolíticas preexistentes en los países con más alto nivel de desarrollo, impulsando una legalización internacional de las políticas de sostén a su agricultura. En tal sentido, más allá de preservar condiciones aptas para la supervivencia, se procuró consagrar el objetivo de la autosuficiencia y, por extensión, la capacidad para incidir sobre los mercados agrícolas mundiales. De ahí que, con respecto a la etapa marcada por la fundación del GATT y hasta el comienzo de las negociaciones en la Ronda Uruguay, el principio de seguridad y defensa nacional fue el inspirador del proteccionismo agrícola practicado por los países desarrollados y aceptado por las otras partes contratantes. (2)

Revisando el orden multilateral correspondiente a esta fase histórica, puede concluirse que durante la etapa inaugurada por el GATT 1947, la amplitud del proteccionismo agrícola se reflejó en la indeterminación de los productos susceptibles de ser beneficiados con él, así como en la indefinición de las ayudas internas (apenas delineadas por sus "efectos directos o indirectos de reducción de importaciones"). La única limitación más o menos precisa frente a este cuadro fue la fijada en el artículo XVI del GATT para aquellos casos en que, como consecuencia de subvenciones a las exportaciones fuese absorbida "más de una parte equitativa del comercio mundial" del producto exportado con subsidios. En la Ronda Tokio (1973-1979) se intentó aclarar aquel concepto de "absorción" y simultáneamente fue elaborada una lista ilustrativa de modalidades susceptibles de ser consideradas como subvención a las exportaciones.

La referida conjunción de valores (seguridad en el sentido político de defensa y seguridad alimentaria) quedó drásticamente alterada como consecuencia de las negociaciones en la Ronda Uruguay (1986-1994) del GATT. El Acuerdo sobre la Agricultura sancionado en esa Ronda, reflejó la necesidad de privilegiar los principios de libre acceso a los mercados, seguridad jurídica y transparencia, impulsando un primer intento de alineamiento de las políticas agrícolas con respecto a las políticas comerciales en general. De ahí que se fijaran límites a la aplicación de aranceles (con reducciones de un 36% en promedio y de un 15% por línea o posición arancelaria). Asimismo se intentó evitar la utilización de instrumentos no arancelarios y limitar los subsidios a la producción. También se acotaron los subsidios a la exportación estableciendo topes en lo relativo a desembolsos y cantidades exportadas. De todos modos las referidas limitaciones resultaron engañosas en varios aspectos. Por un lado los criterios de reducción no tuvieron en mira el libre comercio. Por otro lado quedó instalada una presunción *de jure* según la cual determinados tipos de subsidios debían ser considerados como *no distorsivos* o *mínimamente distorsivos* (ayudas internas a la producción bajo los formatos conocidos como de "caja azul" y de "caja verde") y, por lo tanto, eximidos de los programas de reducción. En todo caso, estos artilugios reflejaron la persistencia del principio de seguridad nacional, pero ahora en colisión potencial con una corriente liberalizadora que, aunque tímidamente, se fue afirmando en el análisis valorativo de las políticas.

Así, a partir del Acuerdo sobre la Agricultura sancionado como una parte indisoluble del nuevo orden multilateral encarnado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), un nuevo valor fundacional parece inspirar las distintas clases de compromisos asumidos en materias de reducción arancelaria, de reducción de ayudas internas consideradas como susceptibles de distorsionar el comercio internacional y, por último de reducción de los subsidios a la exportación.

Sin embargo, pronto quedaron en evidencia las maniobras elusivas incorporadas a esos mismos compromisos (3).

En materia de reducción arancelaria las obligaciones estuvieron referidas a la disminución de promedios simples y anuales de aranceles "consolidados", esto es, aranceles máximos comprometidos multilateralmente, y no la disminución de los aranceles efectivamente aplicados. La

susodicha reducción debía completarse en un período de seis años, pero sólo garantizando que la protección no superaría determinados márgenes calculados dentro de líneas arancelarias, propiciando así una reducción asincrónica. La metodología elegida, por lo demás, al carecer de coeficientes no tenía la aptitud de combatir los picos o crestas ni la progresividad arancelaria preexistentes. Simultáneamente tuvo lugar la denominada *tarificación sucia*, con motivo de la obligación de convertir en aranceles las barreras no arancelarias. Al efectuarse los cálculos, surgieron aranceles desmesurados, como resultado de la relación entre, por un lado, precios de los mercados internos excepcionalmente altos como consecuencia del proteccionismo y, por otro lado, precios internacionales excepcionalmente bajos en razón de la coyuntura.

En materia de ayudas internas, los compromisos de reducción fueron inocuos debido a que los Estados interesados habían consolidado medidas globales de ayuda muy superiores a los subsidios efectivamente otorgados. A esta posibilidad de maniobra debía sumarse la facultad de trasladar el apoyo de un producto a otro (*rebalanceo*), y la de excluir del cálculo de aquella medida global de ayuda a los subsidios a productos específicos cuando no se excediera el cinco por ciento del valor de la producción nacional (*niveles de mínimos*). Por añadidura, habría que contabilizar el efecto efectivamente distorsivo de los subsidios "de caja azul" y de "caja verde", exceptuados de compromisos de reducción. Los primeros habían sido diseñados para favorecer la desafectación progresiva de tierras aptas para el cultivo, pero en la práctica se utilizaron para limitar la producción en tierras de por sí improductivas. Y los segundos fueron también tergiversados al no preverse limitación alguna a los pagos directos a los productores.

Finalmente, a propósito de los subsidios a la exportación, las maniobras elusivas se facilitaron debido a las indefiniciones sobre límites de tolerancia para los créditos a la exportación y los subsidios otorgados bajo la invocación de ayudas alimentarias.

3. Al renovarse los términos de la negociación multilateral a partir de la Conferencia Ministerial de Doha (2001), el principio de libre acceso a los mercados siguió ganando espacio, sólo que en esta nueva instancia los países desarrollados y, en especial los países miembros de la Unión Europea procuraron neutralizarlo con la invocación, ya no de argumentos afines al principio de la seguridad nacional, sino aludiendo directa o indirectamente al derecho humano al bienestar, sobre la base de principios tales como la protección de la vida y de la salud y la protección de los recursos no renovables. Bajo los nuevos lemas reapareció aquella supuesta legitimidad de medidas calificadas como no distorsivas o mínimamente distorsivas por definición y que, en general, suelen englobarse dentro de la categoría *non trade concerns*.

Es así que el proteccionismo se ha transfigurado pasando a una fase todavía más agresiva que la tradicionalmente inspirada en los objetivos de "autosuficiencia". Está siendo dejada de lado, en particular por razones fiscales, la preocupación de los gobiernos de países desarrollados por asegurar la competitividad internacional de su producción agrícola *a cualquier precio*. En su lugar, el énfasis ahora está puesto sobre la importancia estratégica de garantizar el abastecimiento a sus mercados, en términos tanto cuantitativos como cualitativos, lo que implica extender la mirada más allá de las fronteras territoriales. De modo que cuando el ojo se posa sobre los países en desarrollo con reconocido potencial para el suministro de materias primas agrícolas, la preocupación central consiste en obtener de dichos países en desarrollo garantías sobre su aptitud de abastecimiento. El acceso a los mercados de países desarrollados pasa a ser, entonces, el resultado de negociaciones en las que, a diferencia de lo que ocurría en otros tiempos, se incluye una variedad de disciplinas sobre inocuidad, seguridad, calidad y protección del medio ambiente. Para estos efectos el marco multilateral de la OMC luce insuficiente. Los países desarrollados imponen unilateralmente, en su calidad de demandantes, las disposiciones sanitarias y fitosanitarias que ajustan a estándares cada vez más rigurosos. O bien, ante la proliferación de acuerdos de libre comercio de última generación, cuando los sectores agrícolas no están directamente excluidos de las concesiones negociadas, su incorporación va acompañada de pormenorizadas previsiones que regulan las condiciones de interdependencia comercial y productiva entre los países desarrollados y los

países en desarrollo signatarios, en su calidad tanto de oferentes como demandantes recíprocos de alimentos (4).

Asimismo, el incremento de precios de las materias primas agrícolas impulsa internamente la sobre-producción y, por lo tanto, reaviva en los gobiernos de los países desarrollados los temores por la pérdida de sustentabilidad de sus explotaciones agrícolas. Por eso, frente al aumento de los precios internacionales habrá que esperar asignaciones aún mayores de recursos dirigidos al ámbito rural, encuadradas por el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC dentro de la “caja verde”. Estos subsidios, por consistir en pagos directamente dirigidos a los productores independientemente de su desempeño, fueron considerados desde la época del GATT 1947 como inofensivos, esto es, sin riesgo de distorsionar, más que en un grado mínimo, el comercio y la producción (5). Las suposiciones de inocuidad sobre la “caja verde” permanecen en pie y no suelen cuestionarse, pero ya resultan falaces en un mundo en el que los mercados agrícolas están en proceso de segmentación dentro del cual se califican y evalúan los productos atendiendo a sus respectivos procesos productivos (por ejemplo, considerando la importancia creciente asignada a la *trazabilidad* y el *etiquetado*).

4. En el caso de los países en desarrollo importadores netos de alimentos, el encarecimiento de los productos básicos presenta una nueva complicación para la ya inquietante ecuación que vincula, por un lado a sus economías tradicionales de subsistencia y, por otro lado, a poblaciones de consumidores sumidos en la pobreza y aún en la miseria extrema. En dichos países, al tener que aumentar la importación de alimentos subsidiados o directamente a título de ayuda alimentaria (en general, proporcionada por países desarrollados), aquellos sistemas de producción tradicional tienden a ser desplazados con el conocido efecto de despoblamiento rural y emigración desordenada a grandes centros urbanos. De modo que ante el aumento de precios internacionales no cabe sino esperar que dichos países agudicen sus mecanismos de defensa en dos sentidos. En primer lugar, han logrado diluir los requisitos de “adicionalidad” que justificaban la ayuda alimentaria por razones de indigencia (6). Como resultado de la Ronda Doha, es muy posible que la mayor flexibilidad para prestar y recibir ayuda alimentaria tenga también el refuerzo de créditos a la exportación bajo un régimen de trato especial y diferenciado (7). En segundo lugar, los debates en la Ronda han instalado criterios más permisivos para utilizar medidas restrictivas de acceso a mercados, a fin de preservar las economías de subsistencia (posibilidad de listar productos “especiales” además de los “sensibles”; y una nueva salvaguardia agrícola especial). Sin duda, se trata de dos objetivos potencialmente contrapuestos: cuanto mayor ingreso de alimentos se admita en concepto de ayuda alimentaria y créditos blandos, mayores amenazas pesarán sobre las economías de subsistencia. Y a su vez, un exceso de protección sobre dichas economías de subsistencia de por sí no implicará resolver (y en cambio hasta podría agravar) el problema de supervivencia para vastas poblaciones de consumidores carentes de recursos.

Más allá de la calidad de gestión que pueda alcanzar cada gobierno al ponderar el uso de unas y otras medidas y en cada circunstancia, lo cierto es que las disciplinas multilaterales han sido alteradas y seguirán alterándose. Una manifestación del cambio es el espacio asignado en las negociaciones de Doha a los mencionados “productos especiales” (8) (originariamente conocidos como “productos estratégicos”). La posibilidad de incorporar listas de productos “especiales” a título de restricciones para el acceso a los propios mercados de países en desarrollo importadores netos de alimentos, fue justificada sobre la base de tres criterios de necesidad explicitados desde hace algunos años en el seno de la misma Ronda: ayuda alimentaria, desarrollo rural y seguridad de los medios de subsistencia. Al calor de los precios actuales, se hace cada vez más extensiva y laxa la interpretación sobre los alcances de estos tres criterios: ¿cómo definirlos, cómo evaluarlos...?

5. En las condiciones indicadas más arriba transitan la escena de las negociaciones multilaterales los países en desarrollo exportadores netos de alimentos. Estos países siempre sufrieron el problema de tener que librar combate en dos frentes y de manera simultánea:

contra los subsidios y restricciones de los países desarrollados y contra las restricciones adoptadas por los países en desarrollo importadores netos de alimentos. Pero ahora también deben lidiar con los incrementos en los precios internacionales que afectan el nivel de consumo de sus propias poblaciones, carecientes de políticas eficaces de ayuda social. Y los inconvenientes tienden a agudizarse si dichos países en desarrollo exportadores netos de alimentos adoptan medidas que, por su carácter, van quitando legitimidad a los conocidos argumentos que tradicionalmente han utilizado contra las otras dos categorías de países. En tal sentido, los impuestos a la exportación o “retenciones” que utiliza Argentina constituyen un instructivo ejemplo. La primera dificultad consiste en que, al adoptar una modalidad contraria a sus propios intereses como exportador, el país queda entrampado por la muy consistente disposición contenida en el Acuerdo sobre Subvenciones de la OMC, que fija como criterio de legitimidad para poder demandar por subvenciones, la no aplicación de restricciones sobre exportaciones similares a las que son objeto del reclamo (9). Por ello, al entender que las retenciones a las exportaciones podían asimilarse a ese concepto de “restricción”, en varias oportunidades las autoridades argentinas desistieron de impugnar en la OMC las subvenciones aplicadas por otros países que desplazaban en terceros mercados a las exportaciones argentinas de bienes pertenecientes a complejos de granos y oleaginosas.

Ahora bien, ¿pueden asimilarse los derechos de exportación o “retenciones” a las “restricciones” a la exportación aludidas por el Acuerdo de Subvenciones? En efecto, los derechos de exportación pueden implicar verdaderas “restricciones”. En primer lugar, la noción alude a obstáculos o entorpecimientos –no necesariamente implica “impedimentos”-, de modo que cuando por su magnitud aquellos aranceles desalientan la actividad exportadora se tendría configurado el concepto de “restricción”. Y en segundo lugar, dicha restricción está configurada cuando la magnitud del arancel traspasa los porcentuales que la jurisprudencia del propio país exportador utiliza nada menos que para identificar a los tributos como “confiscatorios” (10).

Por lo demás, en el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC los Estados Miembros suelen recurrir a las inconsistencias de las disposiciones internas y aun al discurso oficial de sus contrapartes. En tal sentido, la Argentina difícilmente podría sostener el carácter “no restrictivo” de un arancel a la exportación o medida similar muy superior al equivalente del treinta por ciento del precio. Al respecto, aún si el carácter “restrictivo” no representara en muchos casos una disminución de las exportaciones argentinas, en el orden multilateral caben otros tipos de apreciaciones y cálculos, como sería la estimación sobre pérdida de la propia competitividad en las exportaciones precisamente por aplicación de aquellas retenciones.

Así, el resultado es que semejantes derechos de exportación no sólo afectan el nivel de competitividad sino que desautorizan la defensa de los intereses nacionales de países en desarrollo exportadores frente a prácticas predatorias de otros Estados Miembros de la OMC. Pero también privan de consistencia a eventuales cuestionamientos ante medidas restrictivas.

Así, por ejemplo, a la luz del peso impositivo que tienen las retenciones actualmente en Argentina, sería difícil reproducir las mismas invocaciones a la previsión comercial que se hicieron hace pocos años para impugnar con éxito en la OMC los gravámenes móviles utilizados por Chile con el objeto de aislar los precios internos de la harina de trigo respecto de las oscilaciones internacionales (11).

6. Otro ejemplo no menos inquietante es el de los “diferenciales” aplicados para disminuir el peso de las retenciones a fin de promover exportaciones de derivados. Cuando los distintos eslabones de un complejo productivo reciben trato desigual (por ejemplo, desgravando parcialmente a las harinas y aceites a expensas de los granos), puede interpretarse que hay allí una subvención con respecto a los productos beneficiados por dichos “diferenciales”. La subvención se hace notoria si la distorsión de precios debida a las retenciones diferenciales está acompañada por “compensaciones” reconocidas a las empresas que venden esos derivados en el mercado interno, pero que simultáneamente exportan. Así lo han entendido Brasil y Uruguay dentro del MERCOSUR para tachar de desleales a las transacciones de harinas de trigo de origen argentino. Distintos Estados Miembros de la OMC podrían efectuar

cuestionamientos parecidos si (por la magnitud del diferencial sumado a las ventajas de financiamiento que podrían aportar los mecanismos de compensaciones), se imputara a las exportaciones argentinas de dichos bienes derivados la causa de daño en los mercados (12).

7. Concluyendo, en esta fase del sistema económico internacional caracterizada por la revalorización de las materias primas, el proteccionismo agrícola no es el mismo de antes, pero goza de buena salud. A diferencia del paradigma de la segunda posguerra, en lugar de medidas aislacionistas asistimos a un verdadero entramado proteccionista. Los países desarrollados procuran extender sus fronteras productivas más allá de las delimitaciones territoriales y, a esos fines, utilizan los tratados de libre comercio de última generación mediante los cuales pueden articularse con países abastecedores o demandantes de alimentos, según los casos. Simultáneamente profundizan los subsidios destinados a preservar la sustentabilidad de sus sistemas productivos. En tanto, los países en desarrollo importadores netos de alimentos reclaman mayor permisividad para sortear las dificultades generadas por los aumentos de precios. En tal sentido, aspiran a beneficiarse sin cortapisas con las subvenciones otorgadas por países desarrollados a título de “ayuda alimentaria” o de créditos especiales y, además, con la posibilidad de aplicar restricciones de acceso, protegiendo a productos vinculados a sus economías de subsistencia. Por último, algunos países en desarrollo exportadores netos de alimentos y todavía reacios a introducirse en el entramado que proveen los acuerdos de libre comercio de última generación -como es el caso de Argentina- terminan adoptando medidas que afectan los propios intereses al tener que inhibirse de formular reclamos por subvenciones ajenas. Así, por fijar verdaderas restricciones a las exportaciones, pierden legitimidad para reclamar ante medidas y prácticas proteccionistas que aplican otros países en su perjuicio. Entretanto, la pesada carga tributaria concentrada sobre la actividad exportadora se traslada hacia atrás en la cadena productiva disminuyendo los precios pagados a los productores, y de ese modo impulsa indirectamente una explotación cada vez más irracional de los recursos. He aquí otro motivo por el cual los sistemas productivos de países en desarrollo como Argentina encuentran renovados obstáculos para cumplir los estándares dirigidos a la protección del medio ambiente y la biodiversidad.

(*) Artículo publicado en la Guía Práctica de Comercio Exterior número 116, correspondiente al 30 de abril de 2008, ed. Tarifar, Buenos Aires.

Referencias

- (1) Véase un análisis crítico sobre los derechos de exportación, tanto desde la perspectiva económica interna como internacional, en Piermartini, Roberta: “The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities”, WTO Publications, 2004. Frente a los agudos incrementos en los precios de las materias primas ocurridos entre fines de 2007 y 2008, se multiplicaron las restricciones impuestas por distintos países como Rusia y Ucrania.
- (2) Proporcionan referencias bibliográficas: Halperín, Marcelo y Jara Puga, Alejandro: “El GATT y la regulación del comercio internacional de productos básicos”, documento del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo, editado el 27 de octubre de 1983. En el mismo sentido, véase también: Halperín, Marcelo: “Prácticas restrictivas y discriminatorias de la CEE en el comercio internacional de productos agropecuarios”, Revista Integración Latinoamericana del INTAL, septiembre de 1981 pag. 62 y ss; y del mismo autor “Subvención de exportaciones y restricciones en la importación de productos agropecuarios: el caso de Estados Unidos de América”, Revista Integración Latinoamericana del INTAL, septiembre de 1982, pag. 32 y ss.
- (3) Ofrece un ajustado análisis con respecto al contenido e implicancias del Acuerdo sobre la Agricultura el siguiente documento de la División de Estudios y Análisis Económicos de la OMC “Especial 6. Estudios. Acceso a los mercados: tareas inacabadas. Balance y

cuestiones posteriores a la Ronda Uruguay”, Publicaciones de la OMC, 2001. Véase la sección III: Productos agropecuarios, pag. 49 y ss.

- (4) Revisando someramente los acuerdos de libre comercio de última generación celebrados por países latinoamericanos con países desarrollados, pueden identificarse numerosas disposiciones especialmente referidas al sector, tales como: tratamientos especiales a propósito de los programas de desgravación; regímenes y administración de contingentes; exclusiones de los programas de liberación para productos con subvenciones a la producción y/o a la exportación; establecimiento de una autoridad de aplicación asignada a la implementación del Tratado en lo relativo al comercio de productos agrícolas; salvaguardias agrícolas o agropecuarias especiales; requisitos específicos de origen para derivados de complejos productivos; reconocimiento de productos distintivos y denominaciones y marcado de origen; disposiciones sobre derechos a la exportación y en ocasiones “cláusulas de escasez” para justificar y a la vez acotar la aplicación de derechos a la exportación y medidas no arancelarias; disciplinas dirigidas a la aplicación transparente de las respectivas medidas sanitarias y fitosanitarias nacionales, incluyendo criterios de inspección de mercaderías; previsión de acuerdos de reconocimiento mutuo o equivalencia de sistemas y medidas sanitarias y fitosanitarias; modalidades para la acreditación de profesionales e instituciones competentes; y fijación de un órgano de aplicación destinado a coordinar a las autoridades sanitarias y fitosanitarias nacionales y a encauzar acciones de cooperación.
- (5) Las prescripciones sobre trato nacional “(...) *no impedirán el pago de subvenciones exclusivamente a los productores nacionales, incluidos los pagos a los productores nacionales con cargo a fondos procedentes de impuestos o cargas interiores (...)*” (GATT, artículo III.8 b)). Estos pagos directos, cuando además se desvinculan de cualquier requerimiento sobre niveles de producción referidos a la misma campaña, son considerados no distorsivos o mínimamente distorsivos y por ello están exentos, dentro del Acuerdo sobre la Agricultura, de compromisos de reducción (caja verde). Sin embargo, aquel supuesto legal de inocuidad comercial se hace cada vez más inverosímil a la luz del valor agregado que los consumidores de los países desarrollados reconocen a productos elaborados en condiciones de mayor protección al medio ambiente, sanidad y aún “bienestar animal”, tal como se requiere dentro de la Comunidad Europea en directa vinculación con el otorgamiento de los referidos subsidios de caja verde. Cuando por añadidura las mismas exigencias se extienden a los productos similares importados – aplicando ahora sí el principio de trato nacional- queda delineado un obstáculo adicional al ingreso de esos productos cuando son originarios de países en desarrollo, que difícilmente pueden equiparar el cumplimiento de aquellos estándares.
- (6) Tanto el Convenio de Ayuda Alimentaria como el Convenio Internacional del Trigo habían limitado conceptualmente el concepto de “ayuda” destinada a paliar situaciones de indigencia, para neutralizar las conocidas manipulaciones comerciales de necesidades básicas, en desmedro de la lealtad comercial. Este es el sentido asignado a la “adicionalidad” requerida al suministro de excedentes cuando se realiza bajo condiciones caracterizadas por un financiamiento de largo plazo y bajas tasas de interés, respecto de las operaciones comerciales normales. Dicha preocupación se fue diluyendo con el tiempo. En tal sentido, una expresión más laxa figura en el Acuerdo sobre la Agricultura, al solicitar a los Miembros donantes que aseguren “*de que el suministro de ayuda alimentaria internacional no esté directa o indirectamente vinculado a las exportaciones comerciales de productos agropecuarios a los países beneficiarios*” (Acuerdo cit., artículo 10.4 a)). El cumplimiento de la “adicionalidad” parece haber quedado supeditado a la previsión contenida en el siguiente inciso, requiriendo a los Miembros donantes asegurar: “*(...) que todas las operaciones de ayuda alimentaría internacional incluida la ayuda alimentaria bilateral monetizada, se realicen de conformidad con los “Principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta” (...)*”. Conviene recordar que ya en la década de los ochenta se había difundido la idea que responsabiliza a la ayuda

alimentaria indiscriminada por la reducción de los incentivos a la producción de alimentos en países en desarrollo y menos adelantados. Ello ocurre al bajar los precios que reciben los productores locales. Además, la disponibilidad de alimentos obtenidos en concepto de ayuda, en ocasiones altera los hábitos de consumo tradicional, y por lo tanto aquellos alimentos deben seguir siendo importados por no adaptarse su producción a las condiciones del país que los recibe. El resultado es un aumento de vulnerabilidad y dependencia alimentaria (véase del autor: “La propuesta de un mecanismo regional de asistencia recíproca para emergencias alimentarias”, en el libro “Cooperación regional para la seguridad alimentaria”, obra editada por Raymundo Barros Charlín y José Garrido Rojas para el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile 1986). Por lo demás, puede accederse a un enfoque institucional de los mecanismos de ayuda alimentaria que fueron aplicados hasta la apertura de la Ronda de Doha, en: Young, Linda M.: “Options for World Trade Organization Involvement in Food Aid”, en The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, Canadá, vol. 3, number 1, 2002 pag.. 10 y ss.. Durante las negociaciones de la Ronda de Doha, en los debates sobre la ayuda alimentaria motivada por razones distintas de las “emergencias”, fue definitivamente abandonada la definición asertiva de “indigencia”. En lugar de ahondar el análisis sobre aquel concepto de adicionalidad, quedó expuesta en su lugar la mención del derecho de los Estados Miembros para efectuar eventuales cuestionamientos de esas ayudas en la medida que se los desplazara de los mercados receptores de dichas ayudas. En tal sentido, desarrollando las prescripciones de la Declaración Ministerial de Hong Kong, el Presidente del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria, mediante un documento fechado el 11 de abril de 2006, estimaba que el objetivo de la ayuda alimentaria no incluida dentro de la categoría “de urgencia” debía consistir en “...asegurar la eliminación del desplazamiento del comercio mediante disciplinas efectivas sobre la ayuda alimentaria en especie, la monetización y las reexportaciones”. Y al proponer un encuadramiento conceptual en atención a los fines perseguidos, proponía que dicha ayuda se dirigiera a “(...) atender objetivos de desarrollo, en particular mediante un suministro centrado en grupos de población vulnerables bien identificados, para responder a necesidades nutricionales específicas; y tener plenamente en cuenta las condiciones del mercado local de los mismos productos o de productos sustitutivos y, en la medida de lo posible, obtenerse a nivel local, subregional o regional”.

- (7) El párrafo 24 del Anexo A del Acta de la Conferencia Ministerial de Hong Kong así lo previó expresamente.
- (8) La Decisión del Consejo General adoptada el 1 de agosto de 2004 por el cual se fijaba el Programa de Trabajo a seguir durante la Ronda Doha, establecía en su párrafo 41: *“Los países en desarrollo Miembros dispondrán de la flexibilidad necesaria para designar un número apropiado de productos como productos especiales, basándose en criterios relativos a las necesidades de seguridad alimentaria, seguridad de los medios de subsistencia y desarrollo rural. Estos productos podrán ser objeto de un trato más flexible. Los criterios y el trato de dichos productos se especificarán más detalladamente durante la fase de negociación y reconocerán la importancia fundamental de los productos especiales para los países en desarrollo”*.
- (9) Es el artículo 6.7 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, por el cual no se considerará que hay un desplazamiento u obstáculo que ha producido un perjuicio grave, cuando durante el período considerado se presente (entre otras) la circunstancia de una prohibición o restricción de las exportaciones del producto similar por el Miembro reclamante. Se trata de una causa de *inoponibilidad* analizada minuciosamente por especialistas argentinos y brasileños en los años 2000 y 2001, al evaluar la viabilidad de un reclamo contra Estados Unidos de América por las distorsiones en los precios internacionales de harina y aceite de soja, producidas como consecuencia de las ayudas internas (*Loan Deficiency Payments*) prestadas por este país a los productores de poroto de soja. La referida norma del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

introduce una clara inhibición para reclamar, pero no prohíbe la aplicación de restricciones o impedimentos a la exportación. Por el contrario, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) contempla desde su versión original de 1947 el derecho de adoptar prohibiciones o restricciones a la exportación “(...) *aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora*” (Artículo XI.2 a) y su concordante reglamentación contenida en el Artículo 12 del Acuerdo sobre la Agricultura sancionado en la Ronda Uruguay). En el mismo orden, se admiten medidas “...*que impliquen restricciones impuestas a la exportación de materias primas nacionales, que sean necesarias para asegurar a una industria nacional de transformación el suministro de las cantidades indispensables de dichas materias primas durante los períodos en que el precio nacional sea mantenido a un nivel inferior al de precio mundial en ejecución de un plan gubernamental de estabilización, a reserva de que dichas restricciones no tengan como consecuencia aumentar las exportaciones de esa industria nacional o reforzar la protección concedida a la misma y de que no vayan en contra de las disposiciones del presente Acuerdo relativas a la no discriminación*” (GATT Artículo XX, i). Los derechos de exportación están además exentos de los compromisos de consolidación de gravámenes que pesan en cambio sobre los aranceles de importación (con algunas excepciones, como la prevista en el régimen de adhesión de la República Popular China). Pero por otro lado la exigencia de “no discriminar” en el uso de tales restricciones tiene desde sus orígenes un sentido solidario y por eso muy estricto, como surge del inciso siguiente que al justificar medidas “*para la adquisición o reparto de productos de los que haya una penuria general o local...*” introduce la siguiente admonición: “...*dichas medidas deberán ser compatibles con el principio según el cual todas las partes contratantes tienen derecho a una parte equitativa del abastecimiento internacional de estos productos...*” (GATT Artículo XX j). Siguiendo la misma orientación solidaria, el Acuerdo sobre la Agricultura dispone que al hacer uso del Artículo XI.2 a) del GATT, el Estado “*Miembro que establezca la prohibición o restricción a la exportación tomará debidamente en consideración los efectos de esa prohibición o restricción en la seguridad alimentaria de los Miembros importadores*” (Acuerdo sobre la Agricultura Artículo 12 a)).

- (10) Conforme Spisso, Rodolfo R: “Derecho Constitucional Tributario”, en especial pag. 249 y ss. Editorial Desalma, Buenos Aires 1991. Del mismo autor: “Las retenciones a la exportación y la violación de los principios de reserva de ley, igualdad, no confiscatoriedad y seguridad jurídica” en “Retenciones a las Exportaciones”, suplemento especial de La Ley, bajo la dirección de Marcelo R. Lascano, Buenos Aires, abril 2008.
- (11) En la más reciente actualización del régimen de retenciones argentinas, además de elevarse los gravámenes se los dotó de movilidad, de modo que a mayor precio internacional corresponderían aumentos automáticos y por lo tanto mayores “restricciones”. He aquí una curiosa imagen “en espejo” respecto del régimen de bandas de precios que Argentina había cuestionado a Chile, en tanto mecanismo de supeditación de los precios a una variable externa imprevisible. En el pronunciamiento del Órgano de Apelación, se lee: “...258. (...) *Como alega la Argentina, también es relevante para los comerciantes la falta de transparencia de ciertas características del sistema de bandas de precios de Chile: la imprevisibilidad del nivel de los derechos; y la automaticidad, la frecuencia y el alcance de las fluctuaciones de los derechos. Estas características específicas del sistema de bandas de precios de Chile impiden un mayor acceso a los mercados para las importaciones de productos agropecuarios, en contradicción con el objeto y fin del artículo 4 (del Acuerdo sobre la Agricultura)*” (CHILE-Sistema de Bandas de Precios y Medidas de Salvaguardia Aplicados a Determinados Productos Agrícolas, WT/DS207/AB/R, del 23 de septiembre de 2002).
- (12) En enero de 2007, el gobierno argentino reaccionó ante fuertes incrementos en los precios internacionales de materias primas, dictando nuevas resoluciones por las cuales pretendió vincular el incremento de impuestos preexistentes a la exportación para el complejo sojero

con un mecanismo general de “subsídios”, dirigido a compensar a empresas que vendieran en el mercado interno distintos tipos de productos derivados de bienes primarios a los que se aplicaban derechos de exportación. Dicha vinculación surgía de referencias oficiosas a la creación de un “fondo” que iba a ser integrado por recursos provenientes precisamente del aumento de retenciones y que se utilizaría para efectuar aquellas compensaciones. Entre los fundamentos para fijar los subsidios, decía la Resolución 9/2007 del Ministerio de Economía y Producción (B.O. 12 de enero de 2007): *“...resulta conveniente generar un mecanismo que permita, mientras perduren estas condiciones excepcionales en los mercados externos, subsidiar las compras de la industria local para el abastecimiento interno”*. A partir de allí siguieron múltiples resoluciones que a efectos del cálculo de dichas compensaciones, entre otras cosas establecieron valores considerados como “de mercado” para distintos productos y autorizaron a un organismo de aplicación (Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario) a efectuar definiciones y calificaciones diversas a efectos del cálculo de las compensaciones.