

Guerra de subsidios en la industria láctea

EE.UU y la UE reforzaron la caída de los precios mundiales

por Jorge B. Riaboi¹ (1)

Prejuzgar lo que se ignora es como volar sin radares. Hasta bien entrado el año 2008, algunas instituciones representativas de la comunidad internacional como el gobierno de los Estados Unidos, el Banco Mundial y ciertos medios de prensa europeos, apoyados en pronósticos de FAO y la OECD, empezaron a vaticinar la espontánea desaparición de los subsidios agrícolas².

Sus portavoces alegaban que el sostenido aumento de los precios agropecuarios y alimentarios registrado en el bienio 2007/2008 podía conducir, por sí mismo, a la natural terminación de los subsidios que sirven, desde hace varias décadas, para mantener la producción y las exportaciones sectoriales de países como los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea (UE). Incluso llegaron a divagar sobre un mundo en el que esas naciones podrían revertir el histórico aislamiento que mantiene a sus agriculturas divorciadas de lo que sucede en el mercado internacional.

Haciendo pie en esas argumentaciones, la delegación de los Estados Unidos solicitó que la futura etapa de negociaciones de la Ronda Doha de la OMC no “siga perdiendo el tiempo con la agenda del pasado” y concentre sus esfuerzos en la cuestión del acceso a los mercados.

Como era de esperar, bastó un corto período de violenta recesión global para que los precios bajaran, los instrumentos del proteccionismo y la discriminación comercial volvieran a ocupar su lugar protagónico y todos recuperaran noción de la realidad. Con independencia de la valoración que cada actor tenga sobre esos hechos lo concreto es que, al amparo de la crisis, se reintrodujeron y crearon subsidios para promover exportaciones agrícolas, para desquiciar el mercado internacional de automotores, para apuntalar a los principales bancos del mundo y para cuanta actividad “económica estratégica” clamara por aferrarse a las muletas del Estado.

El proceso demostró que entidades normalmente serias, como la OECD y la FAO contribuyeron, con una sucesión de diagnósticos apresurados y contradictorios, a confundir esos hechos. Sus analistas habían imaginado que la escasez de la oferta alimentaria se convertiría en un fenómeno estructural, casi ajeno a los ciclos y a las decisiones “correctivas”, con la consiguiente irreversibilidad de la escalada de precios, como si la oleada de decisiones accidentales y precipitadas que provocaron la crisis alimentaria del bienio 2007/08, fuera una fatalidad con la que el mundo estaba obligado

¹ ex Presidente interino del Comité de Agricultura de la OMC (durante el período 1995/98).

² La referencia es a la ex titular del USTR, embajadora Susan Schwab y a Aditya Mattoo y Arvind Subramanian (Economistas líderes del Grupo de Investigación del Banco Mundial), quienes dijeron, en From Doha to the Next Bretton Woods, que “...y sin embargo, aún cuando los precios de los alimentos aumentaron de manera exponencial (soared) y declinaron las barreras a la importación, las negociaciones sobre (la Ronda) Doha continuaron concentrándose en las formas tradicionales de protección agrícola, como los subsidios a la producción, que se transformaron en menos relevantes...”

a convivir. Recién en junio pasado la FAO y la OECD aceptaron, en forma coordinada, que los “precios de los alimentos aumentarían menos de lo que previamente se temía”³.

Lo hicieron a sabiendas de que el estancamiento de la producción agrícola mundial del quinquenio anterior, originado en la falta de incentivos económicos para los productores, en graves desequilibrios climáticos, en el crecimiento a largo plazo de la demanda agregada que se observa en Asia y en otras regiones emergentes, así como en la demanda creada por el mundo de la política para llevar a cabo improvisados y exuberantes planes sobre biocombustibles, eran elementos de muy difícil pronóstico y sujetos a numerosas y fuertes presiones de cambio. Subestimaron la resistencia crónica a eliminar subsidios que existe en la sociedad, que es una fuerza notoria y estable capaz de alterar los nuevos datos que plantea la mencionada realidad internacional.

La rapidez con que cayeron en el error y debieron enmendar sus pronósticos instituciones de tanto prestigio, tiene su propia explicación. Si bien fue razonable que éstas tomaran en cuenta la evidente reducción de los subsidios de Ayuda Interna a la agricultura de las naciones de la OECD verificada durante el bienio 2007/2008 imputable a la prevalencia de altos precios internacionales, como decían las delegaciones de los Estados Unidos al proponer la doctrina orientada a “olvidar los subsidios”, hubiera sido igualmente razonable que lo hagan aplicando alguna variante del “principio precautorio”. En su análisis no ponderaron debidamente que hace tiempo que la política comercial de ese país se encuentra a la deriva, sin conductores ni ideas, y la inercia fue llevando a considerar como “políticamente correctas” la mayor parte de las opciones proteccionistas. En el mundo actual no hay diferencias de sustancia entre los enfoques comerciales de Washington y Bruselas. Nadie puede acertar en qué proporción los desvíos originados en los precios que son atribuibles a la energía, como las normas sobre biocombustibles que alientan ciertas naciones de la OECD, constituyen o no una apuesta seria y con futuro. En esas condiciones, ninguna proyección de precios tiene un fundamento sólido o garantizado.

Si la Casa Blanca y el Congreso creyeran auténticamente que los subsidios ya están condenados a muerte por la supuesta irreversibilidad a mediano plazo de los altos precios agrícolas, hubiese sido lógico que la dirigencia de ese país no se comprara tantos pleitos por guardar un cadáver en el living de la casa. Ningún analista experimentado, y los que trabajan en la OECD son de los mejores, podría haber pasado por alto ese dato.

El 1 de julio de 2009, Pascal Lamy, Director General de la OMC, puso las cosas en perspectiva al informar, al órgano de Política Comercial, que la reciente reactivación de los programas de subsidio tenía un efecto altamente distorsionante sobre la competencia, ya que generaba decisiones negativas sobre el comercio y la inversión. Enfatizó que “... el caso de las distorsiones al presente comercio internacional de productos agrícolas proveía una lección histórica...”. Con ello Lamy no sólo aportaba un buen punto para las discusiones que se van a desarrollar a partir de octubre de 2009 en el marco de la Ronda Doha, sino también alegró el alma de quienes con seguridad comparten la visión de uno de los pocos franceses que parece entender sin prejuicios de lo que habla y tiene el coraje de decir no a la existencia de los subsidios agrícolas.

³ Ver Food Security fears eased by prices Outlook, (Financial Times, 18/6/2009).

Más aún. Los acontecimientos que se registraron en los últimos meses en el sector lácteo ilustran de manera precisa el comentario del Director General de la OMC y la escasa utilidad y fundamento de los pronósticos anteriores a la recesión. A pesar de los compromisos escritos asumidos en las sucesivas reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los 20 (G20), quienes proclamaron por escrito su voluntad de no erigir nuevas barreras a la inversión o el comercio de bienes y servicios, la reactivación de los subsidios de exportación de productos lácteos que aprobaran la Unión Europea, Estados Unidos y Suiza es no sólo un flagrante caso de inconsistencia política, sino también un renovado ejemplo autodestructivo de proteccionismo y discriminación comercial. Como lo menciona el Grupo Alerta Comercial Global (Global Trade Alert, que las identifica como las medidas 0110, 0145 y 0217), esas tres naciones adoptaron sendas decisiones que recrean lo que varias entidades no dudaron en calificar como una “Guerra de subsidios en el sector lácteo”, una conducta que también mereció la condena de miembros de la propia Unión Europea como la Junta Láctea Danesa (Danish Dairy Board)⁴.

Esos subsidios fueron aprobados entre enero y junio de 2009 por la UE y los Estados Unidos para cubrir la exportación de 226.000 tns. de leche en polvo descremada, manteca y queso. Suiza adoptó una medida similar para brindar apoyo, supuestamente temporal, a sus exportaciones de crema. Unas 92.000 tns. de ese volumen total fueron subsidios destinados a cubrir la decisión estadounidense y, con ello, ese país agotó casi todas las posibilidades legales que tenía de brindar ayuda a las exportaciones sectoriales en este año presupuestario. Este no fue el caso de la UE, ya que esa entidad disponía de otras 859.000 tns. de “derechos legales” de subsidio aplicables a esos productos en el marco de la OMC, a lo que se suma un paquete de 951.000 tns en Otros Productos Lácteos, categoría en la que Estados Unidos sólo puede brindar apoyo a un volumen de 5.000 tns.

Y qué pasa con los Subsidios a la Ayuda Interna?. La realidad demuestra que, si como dijeron algunos, ya debían considerarse muertos o moribundos, acaban de protagonizar un notable acto de resurrección. En estos días de rebelión y de contundentes actos simbólicos de los productores de leche del viejo continente (esta nota se escribe en la tercera semana de setiembre de 2009), la Unión Europea estaba pensando en brindar una ayuda “temporaria” de 15.000 EUROS a cada productor lácteo para cubrir la diferencia que hay entre el precio del litro (0,36 EUROS) y el aparente costo de producción (0,65 EUROS).

Como se puede ver, el mensaje central que pretende ilustrar esta nota, es que un ciclo de aumentos de precios internacionales no constituye el único factor necesario para acabar con los intereses creados del proteccionismo. Mientras la UE reintrodujo los subsidios a las exportaciones de lácteos con la argumentación de que los efectos de la crisis diezmaron la base económica de esa industria por la fuerte baja de los precios y de la demanda internacional, el Secretario de los Estados Unidos, Tom Vilsack, se limitó a argumentar, que la reactivación del DEIP (Programa de Incentivos a la Exportación de Lácteos), estaba sólo orientada a neutralizar los subsidios europeos, por lo que tendría un efecto limitado, si es que alguno, sobre las exportaciones y la producción del resto de la comunidad productora de lácteos. Cuatro semanas después de esa declaración oficial (realizada en la última parte del primer semestre de 2009), un portavoz de Fonterra, la

⁴ “Danes lash EU export subsidies” (Los daneses critican los subsidios a la exportación), AgraEurope del 6/18/2009

mayor cooperativa láctea del mundo, señalaba que la guerra de subsidios lácteos había provocado una caída promedio del 16 por ciento en los precios de los productos de ese sector. Aproximadamente en la misma época, la publicación Australian Commodities del ABARE, traía la siguiente proyección de precios para el mercado internacional de lácteos:

Período	2007/08	2008/09	2009/10	% de dif.
	(en US dólares p/tn)			
Manteca	4.027	2.483	1.850	- 25,5
Quesos	5.073	3.271	2.621	- 19,9
Leche en p/Desc.	4.204	2.329	1.992	- 14,5
Leche en p/entera	4.562	2.548	2.152	- 15,5

Fuente: Australian Commodities, ABARE (junio de 2009).

Demás está decir que los subsidios aplicados por Europa y los Estados Unidos originaron una justificada cadena de protestas de los exportadores que no subsidian del resto del mundo. Sus gobiernos los condenaron con singular energía en la última Reunión Ministerial del Grupo CAIRNS que se hizo en junio pasado en Bali, Indonesia, a la que asistió invitado el entonces flamante Secretario Vilsack; en las deliberaciones de los órganos principales de la OMC (donde 29 de sus países Miembros hicieron pública esa irritación) y también ante la prensa especializada. Demás está decir que esa escalada de subsidios volvió a producir desplazamientos perjudiciales de mercado de los que se contemplan en la parte B del marco del Artículo XVI del GATT 1994, los que en las últimas cuatro décadas fueron en mayor medida la regla que la excepción del comercio agropecuario. Y demás está decir que hasta ahora todo fue en vano ya que, contra todos los pronósticos, los subsidios parecen seguir con vida y en estado de procreación. Sus cadáveres no pudieron encontrarse en ninguno de los cementerios que deberían estar frecuentando.