

Reporte del CEDRSSA

México y sus compromisos sobre “Ayuda Interna” en el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC

Marzo de 2015

Contenido:

1. Introducción
2. La Ayuda Interna en el marco de la OMC y el TLCAN
3. El Impacto distorsionante sobre la producción y el comercio
4. Los compromisos de reducción de México
5. La Ayuda Interna exenta de reducción
6. Comparaciones internacionales sobre los niveles de Ayuda Interna
7. Las negociaciones actuales sobre la agricultura
8. Consideraciones finales



1. Introducción

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) estableció las reglas aplicables a una gran parte del comercio mundial desde 1948 hasta 1994, tiempo durante el cual se llevaron a cabo ocho Rondas de negociaciones comerciales; la última de este periodo fue la “Ronda Uruguay”.

La Ronda Uruguay de negociaciones, desarrollada de 1986 a 1994, resultó en aproximadamente 60 acuerdos, anexos, decisiones y entendimientos y en el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, en sustitución del GATT. Los Acuerdos alcanzados en dicha Ronda de negociaciones forman parte de las reglas aplicadas a través de la OMC, que rigen actualmente el intercambio comercial entre un gran número de países.

El Acuerdo sobre la Agricultura, el cual entró en vigencia a partir de 1995, fue también el resultado de la Ronda Uruguay de negociaciones. Dicho Acuerdo establece las reglas que rigen el comercio de productos agropecuarios, particularmente en los siguientes temas: el “Acceso a los mercados” (relacionado a las diversas restricciones comerciales que afectan las importaciones tales como las cuotas y las tarifas arancelarias), la “Ayuda interna” (que se refiere a las subvenciones y los programas, incluidos los que elevan o garantizan los precios al productor y los ingresos de los agricultores) y los “Subsidios a las exportaciones” (relacionado a los métodos utilizados para lograr artificialmente que las exportaciones sean competitivas).

Actualmente, los países miembros de la OMC negocian, en el marco de la “Ronda de Doha” (la cual se mencionará posteriormente en el presente documento), nuevos acuerdos con la finalidad de liberalizar aún más el intercambio comercial de productos agropecuarios^a.

México ingresó al GATT en 1986 y es miembro de la OMC desde su establecimiento, en 1995. El país asumió los compromisos del Acuerdo sobre la Agricultura, incluyendo aquellos relacionados a la “Ayuda interna”, que es el tema de análisis del presente documento.

Particularmente, el presente reporte revisa los compromisos adquiridos por México sobre la **ayuda interna**, en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura, y analiza los avances que ha realizado el país para el cumplimiento de dichos compromisos. Asimismo, el documento compara los niveles de **ayuda interna** provista al sector agropecuario de México, con los de otros países. Finalmente, el reporte presenta una

^a OMC, 2011, Entender la OMC.

opinión sobre las implicaciones de las actuales negociaciones sobre la **ayuda interna**, que se están llevando a cabo en el marco de la Ronda de Doha, para el sector agropecuario de México.

2. La Ayuda Interna en el marco de la OMC y el TLCAN

México, a través del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, adquirió el compromiso, junto con los países firmantes, de reducir el monto de la **ayuda interna** de la “caja (compartimento) ámbar”, la cual se refiere a aquella ayuda otorgada a los productores agropecuarios por medio de medidas que se considera estimulan directamente la producción y distorsionan sensiblemente el comercio internacional.

Los países Miembros de la OMC estimaron la magnitud de la ayuda (desembolsos presupuestarios y los ingresos fiscales sacrificados por el gobierno o los organismos públicos) otorgada anualmente a los productores a través de medidas que sostienen los precios de mercado de los productos (precios de garantía) o a través de otras medidas de la caja ámbar, entre las que se encuentran algunos tipos de pagos directos a los productores, utilizando una fórmula denominada “Medida Global de la Ayuda Total” (MGA Total).

La MGA Total se estima sumando lo que se conoce como la “MGA (Medida Global de la Ayuda) referida a productos específicos” (la cual se obtiene sumando la ayuda de la caja ámbar otorgada a los productores pero referida a productos agropecuarios denominados “de base”^b), la “MGA no referida a productos específicos” (que representa el total de la ayuda de la caja ámbar otorgada al sector agropecuario en conjunto, excluida aquella referida a productos específicos) y lo que se identifica como la “Medida de Ayuda Equivalente” (la cual se refiere a la totalidad de aquella ayuda de la caja ámbar referida a productos específicos cuyo cálculo con arreglo a la metodología de la MGA no es factible).

Los países desarrollados acordaron reducir su MGA Total de Base, la cual es la MGA Total estimada a partir del promedio anual del periodo 1986-1988, en un 20 por ciento a lo largo de seis años a partir de 1995; mientras que los países en desarrollo convinieron en reducir dicho indicador en 13 por ciento en 10 años. Los países con menor desarrollo no estuvieron obligados a hacer ninguna reducción.

^b Por Producto agropecuario de base se entiende el producto en el punto más próximo al de la primera venta, según se especifique y justifique por cada miembro de la OMC.

Resoluciones acordadas en la OMC respecto a la ayuda interna

Concepto	Países desarrollados	Países en desarrollo
MGA Total	-20%	-13%
Periodo de reducción	1995-2000	1995-2004

Fuente: Entender la OMC, Organización Mundial del Comercio, 2011

La ayuda máxima de la caja ámbar que los países miembros pueden otorgar a los productores durante cualquier año del periodo de aplicación o en años subsecuentes, es expresada a través de la “MGA Total Consolidada”, la cual es estimada a partir de la MGA Total de Base y los compromisos de reducción.

Asimismo, en el marco de la OMC, se estima una MGA Total que cuantifica la ayuda de la caja ámbar efectivamente otorgada durante cualquier año del periodo de aplicación y en años subsecuentes, la cual se conoce como la “MGA Total Corriente”.

Sin embargo, cabe destacar que para estimar la MGA Total (sea de Base, Consolidada o Corriente), los países miembros pueden excluir la **ayuda interna** otorgada a un producto específico de base si no excede el 5 por ciento (10 por ciento en el caso de los países en desarrollo) del valor total de la producción del producto agropecuario en cuestión. Además, también puede ser excluida de la MGA Total la ayuda no referida a productos específicos, siempre que sea inferior al 5 por ciento (10 por ciento en el caso de los países en desarrollo) del valor total de la producción agropecuaria. Dichos porcentajes (o montos) que pueden ser excluidos de la MGA Total, son identificados como “*de minimis*”. Se presentará en seguida un ejemplo que ilustra cómo se estima la MGA Total Corriente y como se excluyen de dicha estimación los montos *de minimis*.

El Comité de Agricultura de la OMC, cuyo establecimiento se deriva del Acuerdo sobre la Agricultura, requiere a los países miembros, presentar notificaciones para evaluar los progresos realizados en la aplicación de los compromisos negociados en el marco de la Ronda Uruguay^c.

México, como parte de sus compromisos de notificación, debe presentar anualmente un reporte acerca de la Medida Global de la Ayuda Total Corriente (MGA Total Corriente) y reportes acerca de las medidas de ayuda que se pretenda queden eximidas de la estimación de la MGA Total Corriente^d (estas últimas se comentarán más adelante).

^c Artículo 18 del Acuerdo sobre la Agricultura

^d OMC, 1995, Prescripciones en materia de notificación y modelos de las notificaciones, 30 de junio, Comité de Agricultura, G/AG/2

El siguiente cuadro presenta la estimación de la MGA Total Corriente de México en 2007. Se puede notar, por ejemplo, que la ayuda otorgada con respecto al producto de base “azúcar” fue de 1.5 millones de pesos, menor al 10 por ciento del valor de la producción del producto (330.2 millones de pesos), el cual es el valor máximo de ayuda referida al producto azúcar que México, como país en desarrollo, podía haber excluido en 2007 de la estimación de la MGA Total Corriente. Por tanto, México no incluyó la ayuda otorgada al azúcar en la estimación de la MGA Total Corriente.

Por otra parte, la ayuda otorgada con respecto al “algodón”, fue de 135.8 millones de pesos, mayor al 10 por ciento del valor de la producción del producto (33.2 millones de pesos). Por tanto, se incluyó dicha ayuda en la estimación de la MGA Total Corriente.

En cuanto a la ayuda no referida a productos específicos, el monto de 23.3 millones de pesos fue menor al 10 por ciento del valor total de la producción agropecuaria (7,817.3 millones de pesos). Es decir, México no necesitó incluir dicha ayuda en la estimación de la MGA Total Corriente.

La MGA Total Corriente de México en 2007, estimada una vez que se excluyen los valores *de minimis*, fue de 589.3 millones de pesos, mientras que el monto total excluido *de minimis* fue de 1,292.6 millones de pesos.

En el marco de la OMC, se considera que un Miembro ha cumplido con su compromiso de reducción de la **ayuda Interna**, en un año específico, cuando la MGA Total Corriente no excede el valor de la MGA Total Consolidada. Más adelante se analizará si México ha cumplido con su compromiso de reducción de la **ayuda interna**.

El Acuerdo sobre la Agricultura contempla que la ayuda de la “caja (compartimento) verde”, la cual es provista a través de medidas que se consideran no tiene efectos de distorsión sobre la producción y el comercio, o a lo sumo, lo tiene en grado mínimo, se pueda otorgar libremente, sin restricciones. Las medidas de ayuda del compartimento verde incluyen aquellas relacionadas a servicios generales (investigación, lucha contra plagas y enfermedades, servicios de formación, servicios de divulgación y asesoramiento, servicios de inspección, servicios de comercialización y promoción, servicios de infraestructura), a la constitución de inventarios públicos (lo que se conoce como “existencias públicas” en el Acuerdo sobre la Agricultura) con fines de seguridad alimentaria, a la ayuda alimentaria interna, y a aquellas relacionadas a algunos tipos de

pagos directos a los agricultores, entre los que se encuentra los desvinculados (desacoplados) a la producción^e.

Cálculo de la Medida Global de la Ayuda Total (MGA Total) Corriente de México, 2007

(Millones de pesos de 1991)

Concepto	Ayuda interna	Valor de la producción (del producto/total)	10 % del valor de la producción	de minimis	MGA
Algodón	135.8	332.4	33.2		135.8
Arroz	17.9	101.7	10.2		17.9
Azúcar	1.5	3,302.1	330.2	1.5	
Café	13.1	808.8	80.9	13.1	
Canola	0.4	2.5	0.3		0.4
Cártamo	28.7	44.5	4.5		28.7
Cítricos	19.8	756.3	75.6	19.8	
Frijol	128.3	1,154.0	115.4		128.3
Maíz	385.4	9,544.8	954.5	385.4	
Sorgo	67.6	1,984.1	198.4	67.6	
Soya	6.5	53.5	5.4		6.5
Trigo	271.7	1,211.5	121.2		271.7
Ganado bovino	716.0	8,397.6	839.8	716.0	
Ganado caprino	0.1	272.2	27.2	0.1	
Ganado ovino	0.1	345.1	34.5	0.1	
Ganado porcino	65.7	4,918.4	491.8	65.7	
MGA referida a productos específicos				1,269.3	589.3
MGA no referida a productos específicos	23.3	78,173.2	7,817.3	23.3	
De minimis (exento)/MGA Total Corriente				1,292.6	589.3

Fuente: OMC

^e La idea del desacoplamiento es permitir la ayuda a la agricultura si esta se desvincula de las decisiones de producción de los agricultores. Por ejemplo, la ayuda otorgada a los productores a través de PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo) es desvinculada de la producción debido a que los pagos se basan en la superficie sembrada históricamente. Es decir, los pagos de PROCAMPO se asumen que impactan poco (o nada) en la decisión de sembrar y producir más, en el futuro, de los cultivos cubiertos por el programa.

Por su parte, la ayuda del “compartimento (o caja) azul”, aun cuando no reúne los requisitos de la caja verde, en cuanto a no tener efectos de distorsión, o a lo sumo, tenerlo en grado mínimo, también está permitida en la OMC. Dicho tipo de ayuda se refiere a pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción, siempre y cuando se basen en superficies y rendimientos fijos, se realicen con respecto al 85 por ciento o menos del nivel de la producción base o, en el caso de la ganadería, se realicen con respecto a un número de cabezas fijo.

Finalmente, el Artículo 6.2 del Acuerdo sobre la Agricultura se refiere a medidas, directas o indirectas, que pueden utilizar los países en desarrollo, las cuales buscan fomentar el desarrollo agrícola y rural, tales como los programas de subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura y los de subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos^f.

Con el Acuerdo sobre la Agricultura, los países firmantes realizaron un esfuerzo para reducir el monto de aquella **ayuda interna** que, se asume, distorsiona la producción y el comercio. México también ha incluido compromisos relacionados a la **ayuda interna**, otorgada al sector agropecuario, en otros acuerdos comerciales.

Así, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado por México, Canadá y Estados Unidos, reconoce el impacto distorsionante sobre la producción y el comercio de algunos de los tipos de programas de **ayuda interna**, además de que se hace hincapié en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

En el texto del TLCAN, en el artículo 704, se explica que cuando alguno de los países firmantes, sea México, Estados Unidos o Canadá, decida apoyar a sus productores agropecuarios, deberá esforzarse por avanzar hacia políticas de apoyo interno que tengan efectos de distorsión mínimos o inexistentes sobre el comercio o la producción, o que estén exceptuadas de cualquier compromiso de reducción de apoyos internos que pudiera ser negociado conforme al GATT^g. Los países firmantes del TLCAN reconocen también que cualquiera de ellos podrá modificar a discreción sus medidas internas de apoyo, incluyendo las que puedan estar sujetas a compromisos de reducción, conforme a sus derechos y obligaciones derivados del GATT^h.

^f OMC 2000, The WTO Agreement Series 3, Agriculture

^g Como se dijo, el GATT estableció las reglas aplicables a un gran parte del comercio de 1948 a 1994. Sin embargo, a partir de 1995 la OMC es quien aplica los acuerdos derivados, entre otros, de la Ronda Uruguay.

^h DOF 1993, Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, lunes 20 de diciembre de 1993.

La siguiente sección del documento explicará cómo es que algunos tipos de medidas de **ayuda interna** pueden distorsionar la producción y el comercio agropecuario, motivo por el cual son incluidas en el compromiso de reducción de la OMC, como se ha explicado hasta ahora.

3. El Impacto distorsionante sobre la producción y el comercio

La principal crítica contra las medidas de la caja ámbar, entre las que se encuentran las que sostienen los precios internos (precios de garantía) o las que subvencionan de alguna otra manera la producción, es que estimulan el exceso de producción. Eso frena las importaciones o bien da origen a subsidios a la exportación y a ventas a precios de dumping en los mercados mundiales.

En el cuadro siguiente se identifican los principales impactos, entre los que se mencionan aquellos sobre la producción y las exportaciones/importaciones, derivados de la ayuda otorgada por un país importador/exportador, por medio de medidas que sostienen los precios de mercado (precios de garantía).

El cuadro muestra, como ejemplo, como una medida que sostiene el precio de mercado del trigo, afecta a dos tipos de países en sus relaciones comerciales: a los que instrumentan la medida y a terceros países, sean exportadores o importadores de trigo. El ejemplo se centra en un solo producto, trigo y un producto final, pan.

Distorsiones causadas por un programa de ayuda interna destinado al sostenimiento del precio de mercado del trigo						
Efecto en:	El implementador es un país importador			El implementador es un país exportador		
	Implementador/ importador	Exportador	Importadores	Implementador/ exportador	Importadores	Exportadores
	(Precio doméstico más alto)	(Precio mundial más bajo)	(Precio mundial más bajo)	(Precio doméstico más alto)	(Precio mundial más bajo)	(Precio mundial más bajo)
Producción de trigo	+	-	-	+	-	-
Producción de pan	-	+	+	-	+	+
Consumo de pan	-	+	+	-	+	+
Ingreso/gasto (gobierno)	(1) +	0	(2) -	(3) +/-	(2) -	0
Exportaciones/importaciones	-	-	+	+	+	-

(1) El gobierno obtiene ingresos de la tarifa arancelaria que necesita implementarse para restringir la oferta doméstica, lo cual contribuye a que se sostenga un precio doméstico más alto.

(2) Si otros países aplican una tarifa ad valorem, aún cuando sea relativamente baja, a sus importaciones, los ingresos del gobierno podría caer cuando los precios internacionales caigan.

(3) Por una parte se necesita un subsidio a las exportaciones, igual a la diferencia entre el precio doméstico y el precio mundial, pero por otra parte se necesita aplicar una tarifa para restringir la entrada, al mercado interno, de trigo barato proveniente de otros países.

(+) El signo más representa un impacto positivo o ganancia debido al programa.

(-) El signo negativo implica un impacto negativo o pérdida resultado al programa.

Si el gobierno de un país importador (neto) de trigo, establece, mediante un decreto o cualquier otra forma, un precio doméstico superior al prevaleciente en el mercado mundial, los productores incrementarán la producción, lo cual es posible cuando factores de la producción se movilizan de otras actividades hacia la producción del grano. El precio más alto también impacta directamente al precio del pan, el cual utiliza como insumo el trigo. Asimismo, el poder adquisitivo de los consumidores se reduce y deciden consumir menos pan.

Asimismo, el país implementador del programa, en este caso un país importador, necesitaría establecer una tarifa (o incrementar la tarifa existente) con la finalidad de restringir el acceso al mercado doméstico, de las importaciones que ingresan al precio mundial, relativamente más bajo.

Del Cuadro también se puede inferir que si el país que impone (o incrementa) la tarifa es “grande”, con influencia en el mercado internacional del trigo, la sobreoferta en el mercado mundial, causada por la medida, conduciría a una reducción en el precio mundial de referencia y a una caída en las ventas al exterior y en la producción en el país exportador.

Si bien, otras naciones importadoras de trigo incrementarían sus compras, debido al precio mundial más bajo, el comercio global del producto se podría ver reducido, cuando la medida, orientada al sostenimiento del precio de mercado, es implementada por una nación “grande”, con influencia en el mercado mundialⁱ.

Por otra parte, si es el gobierno de un país exportador de trigo, con una gran influencia en el mercado mundial, el que establece mediante un decreto o cualquier otra forma, un precio doméstico superior al prevaleciente en el mercado mundial, las ventas al exterior de ese país se incrementarían, debido a un incremento en la producción del producto, mientras que la demanda interna decrecería.

El gobierno del país exportador necesitaría subsidiar las exportaciones, por una cantidad igual a la diferencia entre el precio doméstico y el precio mundial, con la finalidad de vender el producto en el mercado mundial al precio internacional de referencia. Asimismo, el mismo gobierno necesitaría establecer (o incrementar la existente) una tarifa arancelaria con la finalidad de restringir la entrada al mercado doméstico, de las importaciones de trigo a un precio más bajo.

ⁱ Nótese que si el país que implementa la medida de apoyo fuese “pequeño”, no se impactaría significativamente el comercio global de trigo.

La sobreoferta de trigo en el mercado internacional, derivada del programa de apoyo, causaría una caída en el precio mundial de referencia y un incremento en el volumen intercambiado del producto en el mercado global.

Algunos programas de apoyo interno, como aquellos orientados al sostenimiento de los precios de mercado, incentivan la producción doméstica y pueden contribuir a distorsiones en el comercio, particularmente cuando las naciones que los utilizan tienen una gran influencia en el mercado global del producto del que se trate.

4. Los compromisos de reducción de México

Como se mencionó previamente, el Comité de Agricultura de la OMC, cuyo establecimiento se deriva del Acuerdo sobre la Agricultura, requiere a los países miembros, presentar notificaciones para evaluar los progresos realizados en la aplicación de los compromisos negociados en el marco de la Ronda Uruguay^j.

México, como parte de sus compromisos de notificación, debe presentar anualmente un reporte acerca de la Medida Global de la Ayuda Total Corriente (MGA Total Corriente) y reportes acerca de las medidas de ayuda que se pretenda queden eximidas de los compromisos de reducción, cada vez que se introduzcan o se modifiquen las existentes^k.

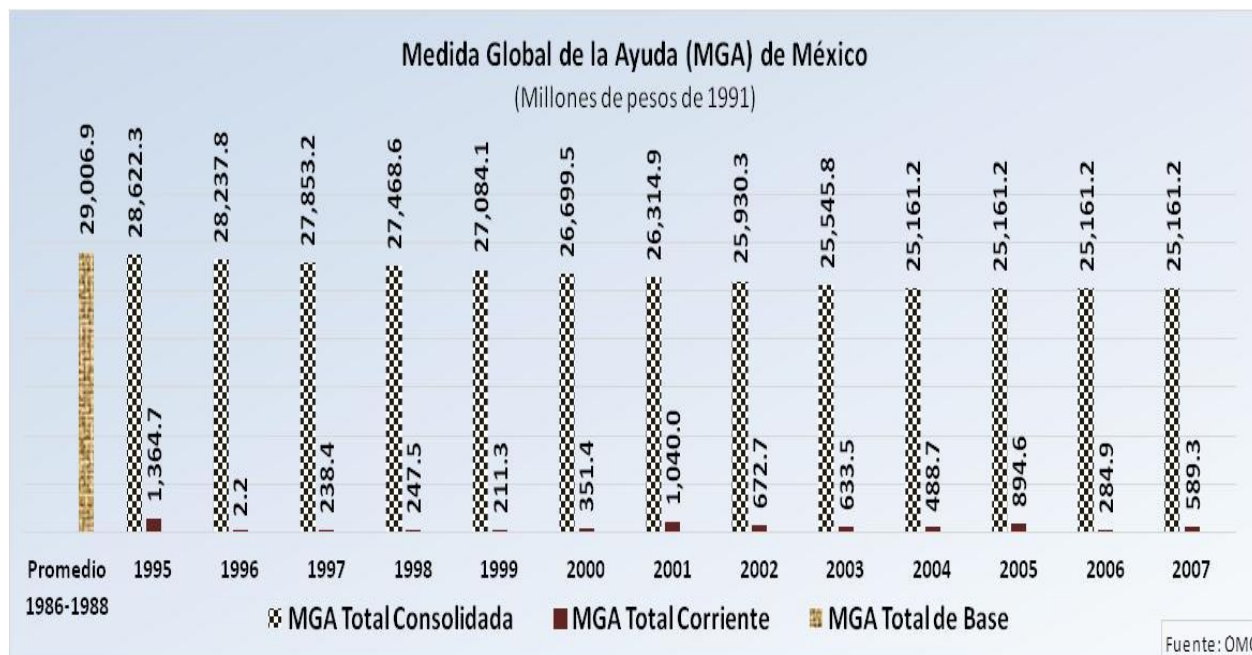
Para el 20 de febrero de 2015, México llevaba un nivel de cumplimiento del 68 por ciento (se había presentado información de los años 1995 a 2007, faltando aquella del periodo de 2008 al 2013) de sus compromisos de notificación sobre la **ayuda interna**^l. Precisamente, en este reporte se presenta parte de la información sobre **ayuda interna** notificada por México y otros países, al Comité de Agricultura de la OMC.

México, como un país en desarrollo, se comprometió a reducir su MGA Total de Base en un 13 por ciento entre 1995 y 2004 (10 años). La siguiente figura muestra los niveles de la MGA Total Consolidada de México, que, como se dijo anteriormente, representan el nivel máximo de ayuda que el país puede otorgar a los productores durante cualquier año del periodo de aplicación o en años subsecuentes, a través de medidas del compartimento ámbar.

^j Artículo 18 del Acuerdo sobre la Agricultura

^k OMC, 1995, Prescripciones en materia de notificación y modelos de las notificaciones, 30 de junio, Comité de Agricultura, G/AG/2

^l OMC, 2014, Cumplimiento de las Obligaciones de Notificación, Nota de la Secretaría, Revisión, 3 de noviembre, Comité de Agricultura, G/AG/GEN/86/Rev.19; OMC, 2015, Compliance with notification obligations, Note by the Secretariat, 20 February, Committee on Agriculture, G/AG/GEN/86/Rev.20.



La MGA Total de Base (1986-1988) fue de 29 mil millones de pesos y el nivel de la MGA Total Consolidada en 2004 fue de 25.2 mil millones de pesos, lo cual indica que México en 10 años habría cumplido su compromiso de reducir el monto de la **ayuda interna** de la caja ámbar (13 por ciento). Nótese que después de 2004 el nivel de la MGA Total Consolidada se mantiene en 25.2 mil millones de pesos anuales, una vez que se cumple con el compromiso de reducción.

La figura también muestra la MGA Total corriente, la cual como se dijo, cuantifica la ayuda de la caja ámbar, una vez que se ha excluido la ayuda *de minimis*, efectivamente otorgada por México durante cualquier año del periodo de aplicación y en años subsiguientes.

Se puede apreciar en el gráfico que México ha cumplido con su compromiso de reducción. La MGA Total Corriente no ha excedido, en ningún año, el nivel de la MGA Total Consolidada.

5. La Ayuda Interna exenta de reducción

México ha notificado ante la OMC, la ayuda que ha sido excluida o exenta del compromiso de reducción, es decir, no ha sido considerada en la estimación de la MGA Total Corriente. El país ha reportado, como exentos de reducción, montos *de minimis* (caja ámbar), ayuda de la caja verde y el uso de medidas para fomentar el desarrollo agrícola y rural (artículo 6.2). Sin embargo, México no ha reportado haber utilizado

medidas de la caja azul, las cuales también pueden ser exentas del compromiso de reducción.

El cuadro siguiente muestra que el monto total de las excepciones de México, se incrementó significativamente entre 1995 y 2007, a una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 2.8 por ciento. Sin embargo, mientras los montos de la ayuda *de minimis* y de la caja verde se han incrementado, la ayuda que fomenta el desarrollo agrícola y rural (artículo 6.2) cayó a una TMCA de 2.9 por ciento.

Asimismo, la ayuda del compartimento verde, en donde se incluye el uso de medidas a través de las cuales se proveen bienes públicos a los productores, representó 75 por ciento, en promedio, del total de la ayuda excluida por México de su compromiso de reducción entre 1995 y 2007.

Tipos de ayuda interna reportados por México como exentos de los compromisos de reducción													
(Millones de pesos de 1991)													
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Caja Verde	4,906	4,638	4,580	4,806	4,921	4,791	5,127	5,180	5,731	6,163	6,060	5,862	6,862
Servicios generales	1,366	1,175	1,137	1,277	1,383	1,308	1,401	1,376	1,660	1,754	2,061	1,995	2,691
Control de plagas y enfermedades	43	148	142	256	305	271	360	390	427	533	602	578	736
Servicios de infraestructura	807	433	376	418	476	427	395	343	506	485	706	540	652
Otros servicios generales	515	594	618	603	603	611	646	643	727	737	753	877	1,303
Pagos directos	3,540	3,463	3,443	3,528	3,538	3,483	3,726	3,805	4,071	4,409	3,999	3,867	4,171
Ayuda a los ingresos desconectada		2,762	2,539	2,470	2,337	2,364	2,358	2,416	2,556	2,572	2,537	2,597	2,580
Pagos en concepto de socorro en casos de desastres naturales									15	40	98	70	70
Pagos en el marco de programas de asistencia regional		199	272	400	524	561	682	689	599	669	565	478	661
Ayudas a la inversión		502	633	659	678	559	687	700	702	577	707	619	788
Programas ambientales									199	551	92	104	72
Otros pagos directos	3,540												
Artículo 6.2	1,943	801	459	484	447	117	789	7,607	1,318	1,274	1,411	1,589	1,365
Productos específicos y no referida a productos específicos (de minimis)	-	246	487	336	164	333	606	690	853	955	603	1,295	1,293
Total exento	6,849	5,686	5,526	5,626	5,532	5,242	6,522	13,478	7,901	8,392	8,075	8,746	9,519

Fuente: OMC

En el marco de la OMC, la ayuda de la caja verde se asume que no tiene efectos de distorsión en la producción y el comercio, o lo tiene en grado mínimo. Sin embargo, vale la pena advertir que existe evidencia que ha mostrado que algunas de las medidas de la caja verde pueden impactar notablemente en la producción y el comercio.

Un reporte del Grupo de los 20 (un grupo de países en desarrollo que incluye a Brasil, China, India y África del Sur), menciona que los programas referidos en el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC (compartimento verde) pueden ser clasificados

en 2, según la capacidad de estos para distorsionar el comercio e impactar en la producción^m.

Por una parte, la evidencia muestra que los programas de provisión de servicios generales, de existencias públicas (inventarios públicos) con fines de seguridad alimentaria y los de ayuda alimentaria interna, no tienen efectos, o lo tienen en grado mínimo, de distorsión en la producción y en el comercio.

Por otra parte, la evidencia ha encontrado que los pagos directos a los productores, particularmente aquellos que se asumen como “desvinculados” (desacoplados) a la producción, impactan de forma importante, en la producción y en el comercio.

En México, el monto de los pagos directos a los productores representa una parte importante de la ayuda del compartimento verde. Así entonces, aun cuando el monto de la ayuda provista por medio del concepto de servicios generales, el cual incluye la provisión de bienes públicos, se ha incrementado rápidamente desde 1995, los pagos directos a los productores seguían representando, en 2007, alrededor del 61 por ciento del total del apoyo del compartimento verde.

El siguiente cuadro muestra las medidas de la caja verde que México reportó al Comité de Agricultura de la OMC, haber utilizado en 2007.

Del cuadro se puede observar que a través de PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo), el cual es un programa en el que se asume que los pagos a los productores están desacoplados (desvinculados) de la producción, se otorgó el 38 por ciento de la ayuda del compartimento verde, mientras que por medio de otros pagos directos se destinó el 23 por ciento. El restante 39 por ciento de la ayuda de la caja verde, fue proveído a través de medidas de servicios generales, en donde se incluye la provisión de bienes públicos.

^m G20, 2005, Review and Clarification of Green Box Criteria, G20/DS/Greenbox

Medidas del compartimento verde, exentas de reducción, 2007

(Millones de pesos de 1991)

Categoría	Denominación/programa de apoyo	Monto	(%)
	Control de plagas y enfermedades		
	Presupuesto del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y Programas de Alianza para el campo	736.3	11
	Servicios de Infraestructura		
Servicios generales	Desarrollo de obras de infraestructura en zonas de riego y temporal, para producción agrícola no hidráulica y pecuaria (Comisión Nacional del Agua, CNA)	651.6	9
	Otros servicios generales (investigación, formación y divulgación y asesoramiento)		
	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP); Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA); Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO); Instituto Nacional de Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA Rural) e Instituciones de Educación Superior	1,303.1	19
	Ayuda a los ingresos desconectada		
	Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	2,579.9	38
	Pagos en concepto de socorro en casos de desastres naturales		
	Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC)	69.9	1
	Pagos en el marco de programas de asistencia regional		
Pagos Directos	Programas de Alianza para el Campo (Desarrollo Rural), Apoyos para la realización de proyectos productivos en zonas rurales marginadas	660.8	10
	Ayudas a la Inversión		
	Programas Alianza para el Campo (incluye el rubro de Programas Agrícolas y Pecuarios)	788.3	11
	Programas ambientales		
	Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Alta Siniestralidad (PIASRE)	71.7	1
Total caja verde		6,861.6	100

Fuente: OMC

El siguiente cuadro muestra la ayuda otorgada por México en 2007, a través de medidas que no reúnen los requisitos para ser consideradas del compartimento verde,

pero que se excluye del compromiso de reducción, debido a que es provista por medio de programas que fomentan el desarrollo rural y agrícola (artículo 6.2) o debido a que no excede el nivel *de minimis*.

Destacan de la tabla, los montos *de minimis* (1,293 millones de pesos de 1991), del subsidio a la tarifa eléctrica para uso agrícola (849 millones de pesos de 1991) y del subsidio al diésel agropecuario (258.3 millones de pesos de 1991), de las cuales las últimas dos son reportadas como medidas de ayuda que fomentan el desarrollo rural y agrícola (artículo 6.2).

En el otro sentido, los montos de la ayuda otorgada a los productores vía tasas de interés y vía subsidios a la prima del seguro contabilizaron 171.5 millones y 86.6 millones de pesos de 1991, respectivamente, las cuales se asume también contribuyen a fomentar el desarrollo rural y agrícola (artículo 6.2).

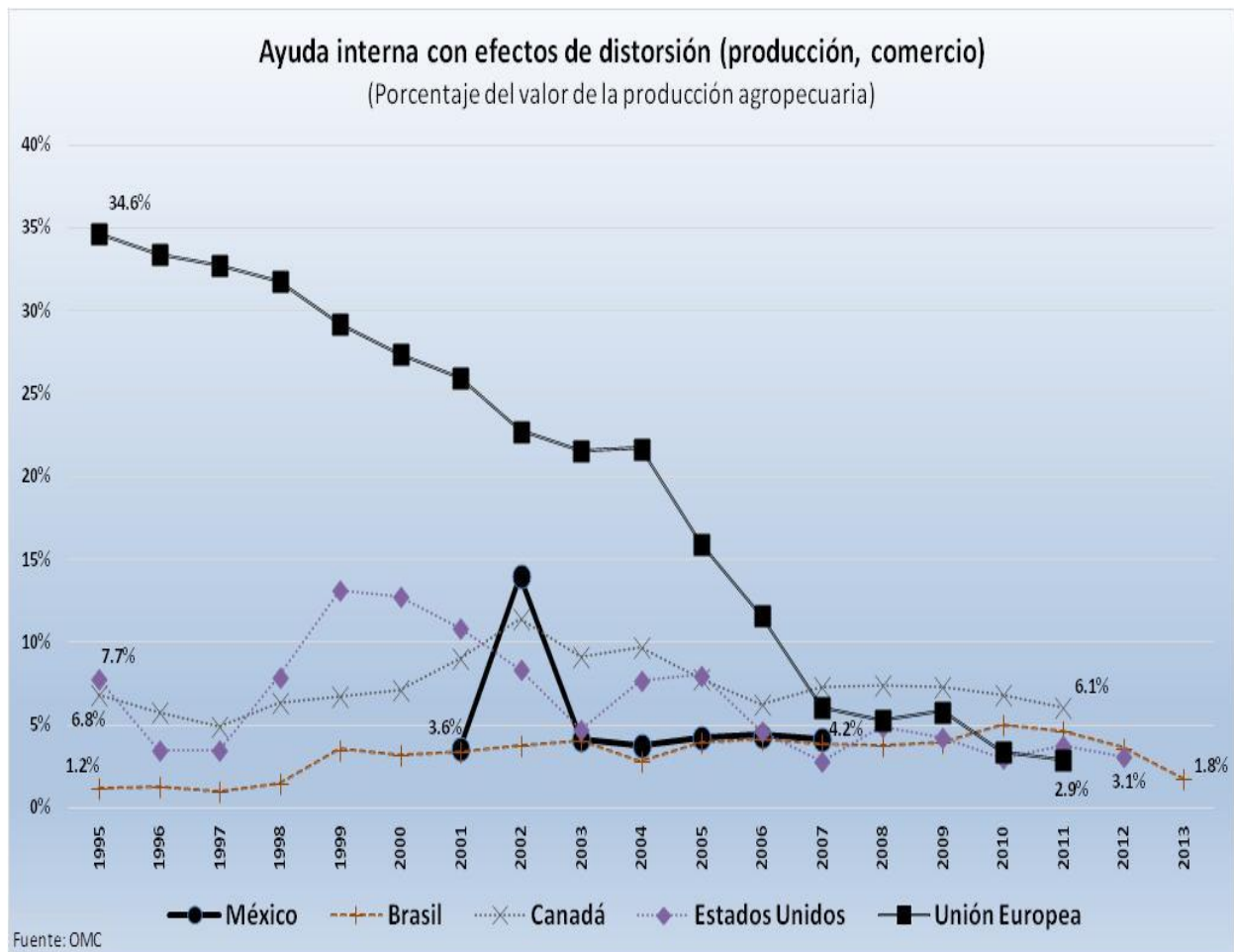
Otras medidas de apoyo exentas de reducción, 2007		
(Millones de pesos de 1991)		
Categoría	Denominación/ Programa de apoyo	Monto
	Transferencias vía tasas de interés	
Artículo 6.2 (Programas de Desarrollo)- subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR); Fondo de Capitalizaciones e Inversión del Sector Rural (FOCIR); Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios; Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios	171.5
	Transferencias vía seguro	
	AGROASEMEX; Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	86.6
Artículo 6.2 (Programas de Desarrollo)- subvenciones a los insumos que sean de disponibilidad general para los productores con bajos ingresos o pobres en recursos	Subsidio a la energía eléctrica Subsidio a la tarifa eléctrica para uso agrícola	848.6
	Diesel Agropecuario Subsidio al Diesel Agropecuario	258.3
Productos específicos	(de minimis)	1,269.3
No referida a productos específicos	(de minimis)	23.3
Total		2,657.6

Fuente: OMC

6. Comparaciones internacionales sobre los niveles de Ayuda Interna

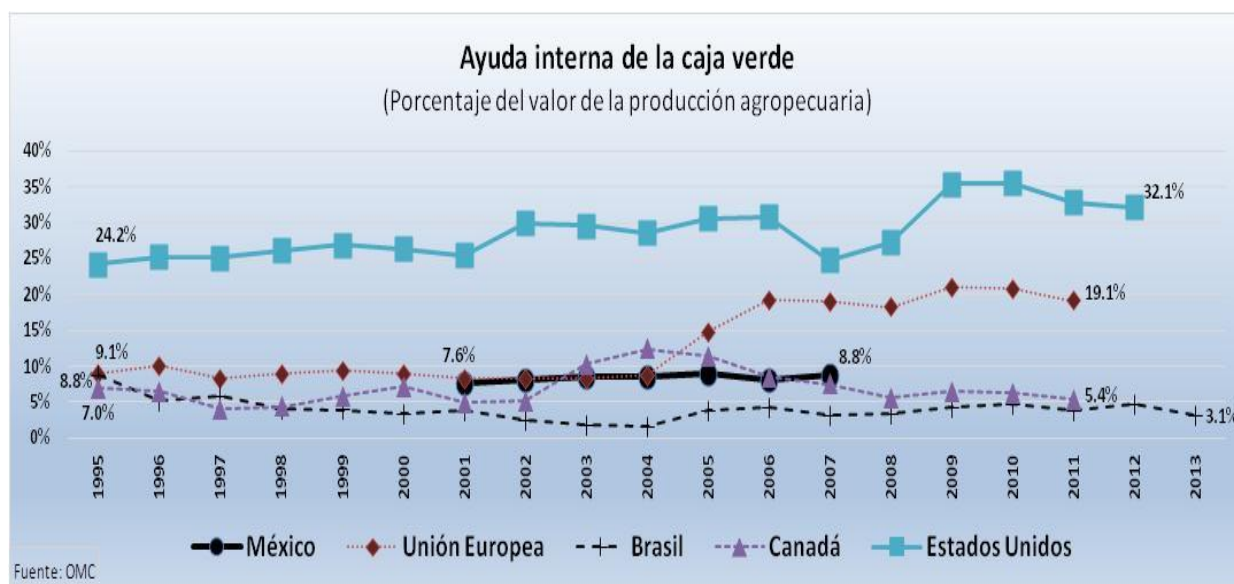
Las siguientes dos figuras presentan estimaciones de la ayuda otorgada por México, Canadá, Estados Unidos, Brasil y la Unión Europea, a los productores agropecuarios a través de los diferentes tipos de medidas que son reportados por esos países, a la OMC. Las estimaciones son presentadas como un porcentaje del valor de la producción agropecuaria, con la finalidad de normalizar las estimaciones de los apoyos otorgados al tamaño de las economías.

La primera figura muestra un indicador de aquel tipo de ayuda que no reúne los requisitos de la caja verde, por lo cual, se asume que puede distorsionar la producción y el comercio. Dicho indicador se deriva de la suma de la ayuda del compartimento ámbar (la MGA Total Corriente, *de minimis*), de aquella de la caja azul y de la ayuda que se asume fomenta el desarrollo agrícola y rural en los países en desarrollo (artículo 6.2).



La segunda figura muestra la ayuda de la caja verde que, como ya se dijo, se asume no impacta en la producción o el comercio o, a lo sumo, lo hace en grado mínimo. Las

figuras muestran que en Estados Unidos y la Unión Europea el monto de la ayuda otorgado a través de medidas con efectos de distorsión, se ha reducido, mientras que aquel de la caja verde, se ha incrementado.



Por otra parte, en Brasil y Canadá la ayuda transferida a través de medidas distorsionantes se ha mantenido estable, sin mucha variación, mientras que aquella del compartimento verde se ha reducido, principalmente en la nación sudamericana.

En México en tanto, el nivel de la ayuda con efecto de distorsión, se mantuvo estable con poca variación, mientras que el de la ayuda del compartimento verde se incrementó de 2001 a 2007, periodo para el cual el país reportó a la OMC información sobre ambos, la **ayuda interna** y el valor de la producción agropecuaria.

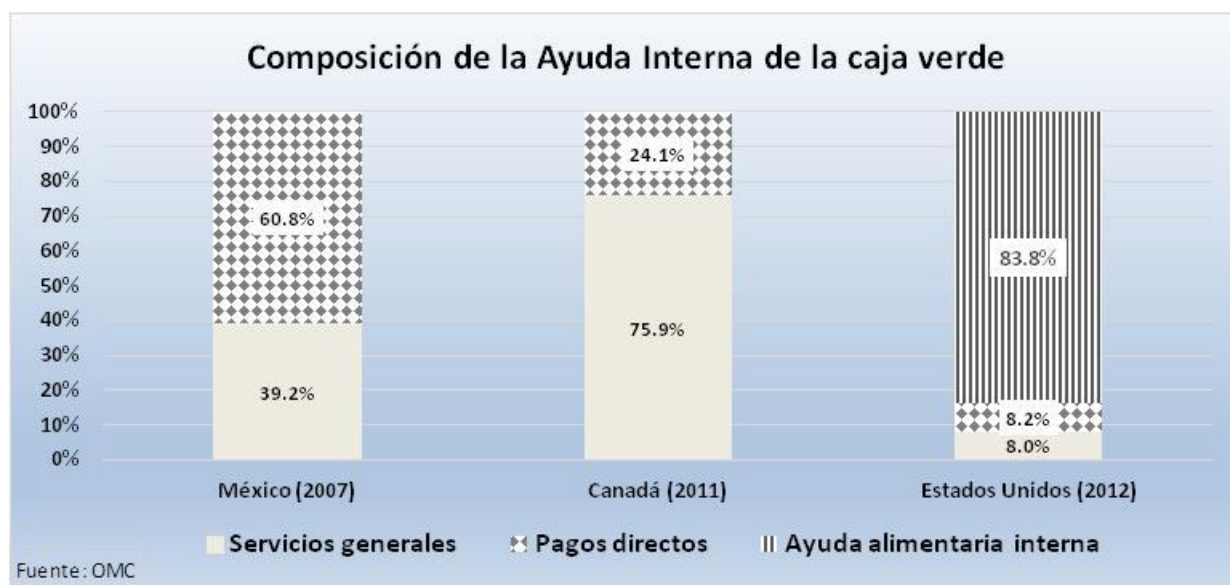
Asimismo, las figuras muestran que al final del periodo de análisis, México tenía un nivel de aquella ayuda otorgada con medidas distorsionantes de 4.2 por ciento del valor de la producción agropecuaria, inferior al nivel que tenía Canadá (6.1 por ciento) pero mayor a aquel mostrado por Estados Unidos (3.1 por ciento), la Unión Europea (2.9 por ciento) y Brasil (1.8 por ciento).

En lo que respecta la ayuda del compartimento verde, México presentaba un nivel, al final de periodo de análisis, de 8.8 por ciento del valor de la producción agropecuaria, inferior al nivel mostrado por Estados Unidos (32.1 por ciento) y la Unión Europea (19.1 por ciento) pero mayor a aquel de Brasil (3.1 por ciento) y Canadá (5.4 por ciento).

Canadá, país firmante del TLCAN, muestra un menor nivel de ayuda del compartimento verde que México, medido como porcentaje del valor de la producción agropecuaria. Sin embargo, como puede verse de la siguiente figura, Canadá destina mucha de esa

ayuda para la provisión de bienes públicos, a través del concepto de servicios generales, mientras que México destina, relativamente, un mayor monto para pagos directos a los productores.

Por otra parte, Estados Unidos, el otro socio de México en el TLCAN, distribuye mucha de la ayuda a través de su Programa de Cupones para Alimentos, el cual reúne los requisitos de la Ayuda Alimentaria Interna dentro de la caja verdeⁿ.



7. Las negociaciones actuales sobre la agricultura

La OMC es actualmente el foro de nuevas negociaciones en el marco del “Programa de Doha para el Desarrollo”, iniciadas por los Ministros de Comercio de los países Miembros en Doha, Qatar, en noviembre de 2001, durante la Cuarta Conferencia Ministerial^o.

Las recientes negociaciones sobre la agricultura, condujeron a la elaboración de un documento “Proyecto Revisado de Modalidades para la Agricultura”, presentado en diciembre de 2008^p. La OMC explica que el documento de modalidades “contiene

ⁿ Actualmente el Programa de Cupones para Alimentos de Estados Unidos se le denomina SNAP (Supplemental Nutrition Assistance Program)

^o La Conferencia Ministerial, que habitualmente se reúne cada dos años, es el órgano de adopción de decisiones más importante de la OMC. En ella están representados todos los Miembros de la OMC. La Conferencia puede adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales (www.wto.org).

^p OMC, Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria, Proyecto Revisado de Modalidades para la Agricultura, 6 de diciembre de 2008, (TN/AG/W/4/Rev.4)

fórmulas para reducir los aranceles y las subvenciones causantes de distorsión del comercio”^q. Sin embargo, dicho documento no presenta reglas acordadas sino lo que se está negociando y pudiera acordarse en el futuro.

En lo que respecta a la **ayuda interna**, el “Proyecto Revisado de Modalidades para la Agricultura” propone una reducción global de la **ayuda interna** causante de distorsión del comercio, reducciones en los niveles *de minimis*, así como revisiones a las medidas de ayuda de los compartimentos azul y verde.

En la Novena Conferencia Ministerial, celebrada en Bali, Indonesia, en diciembre de 2013, se alcanzaron algunos acuerdos, referidos a las medidas de ayuda del compartimento verde, particularmente en las reglas relacionadas a los servicios generales y a la constitución de existencias públicas (inventarios públicos) con fines de seguridad alimentaria.

El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, en el párrafo 3 del Anexo 2, se refiere a la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, la cual contempla el gasto (o los ingresos fiscales sacrificados) en relación con la acumulación y mantenimiento de existencias de productos que formen parte integrante de un programa de seguridad alimentaria establecido en la legislación nacional. Puede incluir ayuda gubernamental para el almacenamiento de productos por el sector privado como parte del programa. Sin embargo, la operación de dicho tipo de programa se condiciona al cumplimiento de los siguientes tres requerimientos:

1) El volumen y acumulación de las existencias responderán a objetivos preestablecidos y relacionados únicamente con la seguridad alimentaria; 2) El proceso de acumulación y colocación de las existencias será transparente desde un punto de vista financiero; y 3) Las compras de productos alimenticios por el gobierno se realizarán a los precios corrientes del mercado y las ventas de productos procedentes de las existencias de seguridad alimentaria se harán a un precio no inferior al precio corriente del mercado interno para el producto y la calidad en cuestión.

En la Nota 5 del Anexo 2 se especifica que si las existencias con fines de seguridad alimentaria en los países en desarrollo, son adquiridas y liberadas a precios administrados, la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de referencia exterior se tomará en cuenta en la estimación de la Medida Global de Ayuda (MGA) y se someterá a las limitaciones impuestas en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.

^q www.wto.org

Algunos países argumentaron que el incluir la compra de existencias públicas (inventarios públicos) a precios administrados en la estimación de la MGA puede significar que varios países en desarrollo rebasen el nivel permitido *de minimis* y que excedan los niveles de la MGA Total Consolidada, lo cual representa, como se dijo, la ayuda máxima que pueden otorgar a los productores durante cualquier año.

En la Novena Conferencia Ministerial se acordó preliminarmente, hasta que se encuentre una solución permanente, que los miembros se abstuvieran de inconformarse, mediante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC, acerca del incumplimiento por parte de los países en desarrollo, de los niveles anuales *de minimis* y de la MGA Total Consolidada, cuando dicho incumplimiento sea derivado de la ayuda otorgada referente a los cultivos alimentarios esenciales tradicionales a través de aquellos programas de constitución de existencias públicas (inventarios públicos) con fines de seguridad alimentaria que existan a la fecha de la decisión^f.

Asimismo, en otra decisión, los miembros acordaron incluir en la lista de programas de servicios generales, los cuales son de la caja verde (se encuentran especificados en el párrafo 2 del Anexo 2 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC), aquellos relacionados con la reforma agraria y la seguridad de los medios de subsistencia rural, tales como rehabilitación de tierras, programas de empleo rural y expedición de títulos de propiedad, con la finalidad de promover el desarrollo rural y la reducción de la pobreza^g.

La Ronda de negociaciones de Doha continúa y es posible que en un futuro muy cercano se alcancen nuevos acuerdos, los cuales seguramente incluirán la revisión de las reglas en las que se basa la **ayuda interna**, con la finalidad de liberalizar aún más el comercio internacional de productos agropecuarios.

8. Consideraciones finales

En base a la información notificada por México a la OMC, se observó que el país ha cumplido con su compromiso de reducción de la **ayuda interna** de la caja ámbar, la cual, como se ha mencionado, distorsiona la producción y el comercio. Se observó que los montos de la MGA Total Corriente han estado, en todos los años, muy por debajo de los niveles de la MGA Total Consolidada.

^f OMC, Conferencia Ministerial Noveno período de sesiones, constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, decisión ministerial de 7 de diciembre de 2013 (WT/MIN(13)/38/WT/L/913.)

^g OMC, Conferencia Ministerial Noveno período de sesiones, servicios generales, decisión ministerial de 7 de diciembre de 2013 (WT/MIN(13)/37/WT/L/912.)

El “Proyecto Revisado de Modalidades para la Agricultura”, que, como se mencionó, presenta información acerca de los temas que se están negociando actualmente en el marco de la Ronda de Doha, contempla reducciones en los niveles *de minimis* y de la MGA Total Consolidada. En el caso de México, el nivel de la MGA Total Consolidada se reduciría en 30 por ciento, del valor anual actual de 25,161 a 17,613 millones de pesos anuales a precios de 1991, mientras que el nivel de porcentaje *de minimis* se reduciría de 10 por ciento a 6.7 por ciento anual[†].

El valor más alto de la MGA Total Corriente que ha reportado México, fue de 1,365 millones de pesos de 1991, para el año 1995, el cual es un valor muy inferior al que se está negociando para el nivel de la MGA Total Consolidada anual (17, 613 millones de pesos de 1991), en el marco de la Ronda de Doha. Es decir, aun si se aprobarán las reducciones contempladas en el documento de modalidades, México no parecería tener problemas para cumplir con el nivel de compromiso representado a través de la MGA Total Consolidada, siempre y cuando no se incremente sustancialmente el monto de la ayuda otorgada a los productores a través de medidas del compartimento ámbar.

Así mismo, se pudo observar que México ha incrementado el nivel de la **ayuda interna** otorgada a través de medidas de la caja verde, las cuales se asumen no tienen efectos de distorsión, o, a lo sumo, lo tienen en grado mínimo. De hecho, mucho del incremento en este tipo de ayuda ha sido debido a aumentos a través de los programas de servicios generales, que consisten principalmente en la provisión de bienes públicos y en menor medida debido a incrementos en los pagos directos a los productores.

Sin embargo, los pagos directos todavía representaban en 2007, cerca del 61 por ciento del total de la ayuda otorgada de la caja verde, mientras que el restante 39 por ciento correspondía a los programas de servicios generales, concepto que incluye, como se mencionó, la provisión de diversos bienes públicos.

Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo menciona que los países deben de cambiar las prioridades para pasar de invertir en grupos específicos con subsidios directos para los productores, a invertir en bienes públicos, tales como investigación y desarrollo agrícola, servicios de extensión e infraestructura productiva, con los cuales, se ha demostrado, se pueden lograr importantes avances en la productividad agrícola en general[‡].

[†] 2014, Brink, Lars. Commitments Under the WTO Agreement on Agriculture and the Doha Draft Modalities: How do they compare to current policy?, OCDE.

[‡] Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2014, la próxima despensa global, Cómo América Latina puede alimentar al mundo, Un llamado a la acción para afrontar desafíos y generar soluciones.

En el presente reporte se comparó, entre México, Canadá y Estados Unidos, la composición de la **ayuda interna**, tal como es otorgada a través de los diferentes tipos de medidas de la caja verde. Se observó que en México, la ayuda provista a través de pagos directos a los productores tiene, por mucho, una mayor representatividad del total de la caja verde, que en Canadá y Estados Unidos.

Aun cuando México ha incrementado el monto de aquella ayuda destinada a la provisión de bienes públicos a través de medidas de la caja verde, los niveles que se tienen actualmente de este tipo de ayuda parecieran insuficientes, ante los rezagos que se tienen en el sector agropecuario.

