

Comunicación del Académico de Número Ing. Agr. Alberto de las Carreras

Experiencia de Control de los Subsidios Agrícolas Europeos

Un caso de aplicación de derechos compensatorios al gluten de trigo.

CONTENIDO

INTRODUCCION

- I. LA PRESENTACION DE LA EMPRESA MOLINOS SEMINO S.A.
 - II. LA REPRESENTATIVIDAD.
 - III. LA CONDICION DE PRODUCTO SIMILAR.
 - IV. LA EXISTENCIA DE SUBSIDIOS.
 - V. EL DAÑO A LA PRODUCCION NACIONAL.
 - VI. PROFUNDIZACION DEL DAÑO DURANTE EL AÑO 1996.
 - VII. CUANTIFICACION DEL SUBSIDIO.
 - VIII. FORMULA DE CALCULO.
 - IX. PLAZO DE VIGENCIA DEL DERECHO COMPENSATORIO.
 - X. CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES.
 - XI. LA PRESENTACION DE LA UE EN EL ORGANO DE SOLUCION DE DIFERENCIAS DE LA OMC.
 - XII. EL SISTEMA DE SOLUCION DE DIFERENCIAS.
- ANEXOS.

Experiencia de control de los subsidios agrícolas europeos

Un caso de aplicación de derechos compensatorios al gluten de trigo.

Señores Académicos,

La Rueda Uruguay que transformó al GATT en la Organización Mundial del Comercio, dio lugar a un acuerdo que regula la aplicación de medidas en casos de subsidios otorgados por los estados a sus exportaciones y de dumping, es decir de ventas internacionales realizadas por las empresas a precios inferiores a los de sus respectivos mercados locales.

La presente comunicación tiene el propósito de ilustrar sobre un caso de aplicación del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuyo estatuto regula las condiciones que deben reunirse para que las naciones dispongan la sanción de derechos compensatorios de subsidios aplicados a la producción y exportación de productos.

Es necesario demostrar que existan subsidios en la nación exportadora, que los mismos provocan daño a la producción de la nación importadora y que estos daños sean ocasionados por la importación subsidiada. Es indispensable que el producto cuya importación subsidiada se cuestiona, sea idéntico o similar al de producción nacional y que el reclamante, en la nación importadora, sea representativo en términos porcentuales importantes, de la producción nacional del producto en cuestión.

Las tramitaciones correspondientes se desarrollan en el país donde están radicados los intereses que se sienten perjudicados por la importación

subsidiada, pero las mismas cuentan con la participación del país exportador y de cualquier interés potencialmente dañado, sea en el país exportador o entre los importadores del producto de que se trata. Puede intervenir también la OMC durante la substanciación del proceso o bien posteriormente, en caso de que la nación exportadora considere que la decisión de aplicar medidas compensatorias ha violado normas del Acuerdo mencionado.

El caso que se pasa a describir es muy completo en cuanto fue intensamente resistido por la Unión Europea (UE), que solicitó prórrogas y pidió consultas bilaterales en Ginebra y también porque dio lugar a la aplicación de "derechos preventivos" y luego definitivos. Finalmente, porque la Unión Europea se presentó ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, entendiendo que se habían violado compromisos del Acuerdo.

A continuación se describe el proceso desarrollado.

Introducción

A partir de la apertura de la economía argentina a los intercambios internacionales, ocurrida de manera manifiesta desde 1991, la República Argentina dispuso la organización administrativa necesaria para atender los casos de prácticas desleales de comercio y salvaguardias.

Esta organización tiene dos ramas, una está localizada en la Secretaría

ría de Industria, Comercio y Minería. La otra es la Comisión Nacional de Comercio Exterior.

Esta última tiene a su cargo la determinación de las condiciones formales de las presentaciones, el carácter de producto similar y el presente daño a la producción nacional de las importaciones del producto denunciado.

La Secretaría de Industria, Comercio y Minería, dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y Transporte, tiene a su cargo la determinación de la existencia de subsidios y la reunión de los distintos elementos destinados a la adopción de la decisión de aplicar las medidas correspondientes, su tipo y monto. O bien de rechazarlas.

La decisión final, en caso de adoptarse medidas de contención de las importaciones, corresponde al mencionado Ministerio de Economía.

A continuación se exponen sintéticamente los aspectos principales del caso bajo análisis.

I. LA PRESENTACION DE LA EMPRESA MOLINOS SEMINO S.A.

El 19 de marzo de 1996, la empresa industrializadora de trigo y productora de almidón y gluten, presentó ante la autoridad mencionada, una petición de apertura de una investigación destinada a aplicar derechos compensatorios a las importaciones de gluten de trigo originadas en la Unión Europea. La solicitud acompañó los elementos de juicio requeridos para abrir la investigación.

II. LA REPRESENTATIVIDAD.

La empresa denunciante demostró representar el 100% de la producción nacional. Otra empresa

fabricante de gluten dejó de producirlo.

III. LA CONDICION DE PRODUCTO SIMILAR

El gluten vital de trigo elaborado por la empresa argentina es similar al producto importado originario de la UE. Para ello se tuvieron en cuenta las siguientes propiedades.

- * Características físico-químicas.
- * Proceso de elaboración.
- * Usos en las industrias de panificación chacinados, papel y otras.
- * Canales de distribución.
- * Percepción por parte de los usuarios.

A los efectos de profundizar el conocimiento sobre el carácter de producto similar se aportó al estudio la opinión de centros de estudio e investigación sobre la materia.

A tal efecto, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de la República Argentina aportó un análisis comparativo de muestras de gluten vital del molino argentino con marcas Cerestar y de Cargill de Holanda, de Crespel y Deiters de Alemania y de Amylum Group de Bélgica. Su conclusión fue que "La diferencia entre los glútenes evaluados fue muy pequeña".

Por su parte Manildra Milling Corp. de EE.UU. comprador del gluten de trigo argentino informó que el mismo se comportó de acuerdo a los más altos estándares de diversos glútenes de Francia, Alemania, Italia, Holanda y Bélgica.

El informe final revela la condición de producto similar del gluten argentino respecto del producto importado de la UE.

IV. LA EXISTENCIA DE SUBSIDIOS

Se analizó la presentación efectuada por el molino argentino respecto de la existencia de un sistema de protección y subsidios en la UE que por una parte aísla a la producción de la cadena industrial del trigo y por otro, subsidia tanto la producción como la exportación.

Se trata de lo siguiente:

El acceso al mercado del grano de trigo y sus producciones industriales está protegido por elevados aranceles que imposibilitan la competencia de los productos importados.

La cadena productiva del trigo consiste en un primer paso representado por la elaboración de harina por un lado y de afrecho por otro. La industrialización de la harina da lugar al almidón y al gluten en forma de coproductos dado que resultan producciones inseparables una de otra. Surgen del proceso, en una proporción de 5 a 7 partes de almidón por una de gluten. En una etapa adicional, el almidón se transforma en glucosa y otros componentes varios.

El mecanismo de subsidios de la UE consiste en:

* Una subvención a la producción interna de almidón de trigo en base a un monto entregado a los adquirentes del almidón.

* Una subvención a la producción de glucosa obtenida del almidón de trigo.

* Una subvención a la exportación de almidón de trigo.

El régimen de subvenciones está

basado en el Reglamento 1722/93 de la comisión de la UE, el cual establece un monto para cada uno de los ítems mencionados que varía mes a mes según la evolución de los mercados de manera tal de lograr la protección deseada. Se aportó toda la documentación de los respectivos subsidios.

La UE manifestó en el curso de la investigación que el gluten no tiene subsidios los cuales se aplican al almidón, hecho este que resultó el centro de la investigación realizada. Además indicó que el subsidio al almidón no se aplica al productor del mismo, sino a las industrias que lo adquieren.

La empresa argentina fundamentó la existencia del subsidio en:

1. El gluten es un coproducto del almidón. No se puede producir almidón sin producir gluten, por lo que el subsidio entregado al primero se traslada inexorablemente al segundo. Debe tenerse en cuenta al respecto lo expresado por el Artículo VI.3 del GATT 94 sobre el carácter "directo o indirecto" de los subsidios. El caso presentado es de subsidio indirecto.

2. La manifestación de la UE respecto de la inexistencia de subsidio al almidón porque el mismo se otorga al comprador y no al productor resulta inconsistente. Se trata de dos caras de la misma moneda. El subsidio al comprador tiene efecto sobre el precio y sobre el productor.

3. El subsidio a la glucosa estimula la producción de almidón y por lo tanto expande en la misma proporción la de gluten.

4. La subvención al almidón y por ende al gluten provoca un desequilibrio manifiesto en el mercado europeo y en el mundo. Mientras el almidón tiene un mercado interno en la UE, que absorbe

casi toda su producción, el gluten se utiliza solo parcialmente, generando sobrantes que se vuelcan a los mercados de exportación a precios tan bajos como sea necesario para venderlos.

V. EL DAÑO A LA PRODUCCION NACIONAL

En virtud del marco legal del Acuerdo de Subvenciones y Derechos

Compensatorios, la demostración de la existencia de daño a la producción nacional se basó en los siguientes puntos:

La absorción del mercado por las importaciones.

La absorción del mercado interno del gluten por parte de las importaciones comunitarias ha tenido una evolución importante, como puede observarse en el siguiente cuadro:

% Importaciones / Producción nacional

1991	1992	1993	1994	1995
7	51	116	23	40

% Importaciones / Mercado Interno

1991	1992	1993	1994	1995
15,9	43,4	56,7	25,8	32,2

El análisis del cuadro expuesto indica la existencia de una fuerte penetración de las importaciones de la UE en el mercado argentino desde 1992. A partir de 1992, el mercado argentino comenzó a crecer, tal como ocurrió como consecuencia de la estabilización de la economía.

El impacto sobre los precios

La competencia subsidiada de la Unión Europea obligó a la empresa argentina a reducir sensiblemente los precios del gluten. El cuadro siguiente lo muestra.

Expresados en U\$S por tonelada.

AÑO	PRECIOS EX-PLANT
1991	2.250
1992	1.956
1993	1.905
1994	1.835
1995	1.744

Diferencia entre 1995 y 1991, 22,5%

El Impacto de la Importación en la economía de la empresa.

El gluten tiene una gran importancia en la actividad de la empresa y su rentabilidad. En el período de cinco años que cubre el análisis de esta pre-

sentación, la contribución del producto a los resultados brutos de la sociedad promedió el 23,4%. El resultado promedio en porcentaje de la señalada contribución de las tres secciones productivas de la empresa fue el siguiente:

Año	Gluten	Almidón	Molino
1991/2	27	55	18
1992/3	23	41	39
1993/4	23	40	39
1994/5	31	48	23
1995/6	13	7	82

La tabla muestra una tendencia descendente de la participación de la sección gluten en los resultados de la empresa y un crecimiento de la participación del molino que elabora harina y afrechos.

El impacto de las importaciones en las inversiones.

El ámbito favorable que

tiene la empresa y la Argentina para realizar inversiones, chocó frontalmente con la expansión de las importaciones de gluten proveniente de la Unión Europea.

La empresa nacional ha realizado en este contexto las inversiones necesarias para mantener su competitividad en el sector. Sin embargo, en la sección almidón y gluten, las inversiones han declinado en los últimos años. Las inversiones en dólares en esta sección de la fábrica han evolucionado así:

AÑO	INVERSION
1991	429.315
1992	320.385
1993	392.836
1994	101.866
1995	57.682

VI. PROFUNDIZACION DEL DAÑO DURANTE EL AÑO 1996.

La revisión definitiva del daño dio lugar al análisis de lo ocurrido en 1996. En este año la producción argentina de gluten creció con respecto a 1995 en 14,9%. La importación de gluten creció en cambio, un 74% siendo

el 97% originario de la Comunidad Europea. Como consecuencia de ello, el precio en el mercado interno cayó adicionalmente en el mismo período el 18,9%.

El aumento de la producción de gluten pese al aumento de la importación, tiene su explicación en el alto contenido del mismo en los trigos

argentinos de la campaña agrícola 95/96. Por la misma razón, las harinas utilizadas por la industria panificadora poseyeron un alto contenido de gluten, motivo por el cual han tenido menores requerimientos del producto mejorador, es decir el gluten.

En este contexto, la empresa argentina vió necesariamente aumentada la producción de gluten debiendo destinarlo a la exportación. La reducción del precio del gluten muestra el sacrificio necesario para competir en condiciones tan poco favorables. Por un lado enfrentando la competencia de gluten subsidiado por la Unión Europea en los mercados externos y por otro, la misma competencia subsidiada en el mercado local, donde se acrecentó la competencia del gluten importado por el señalado incremento del 74% con respecto al año anterior.

Los datos y análisis aportados demuestran claramente el daño producido a la industria nacional por parte de las importaciones subsidiadas de gluten de trigo originarias de la Unión Europea.

VII. CUANTIFICACION DEL SUBSIDIO.

El tema generó diferentes interpretaciones entre la peticionante y la Secretaria de Industria, Comercio y Minería. La peticionante solicitó una fijación del compensatorio en un monto mas elevado. La administración optó por el siguiente método:

a) % de almidón utilizado para la producción de glucosa: 46,30%

b) % de almidón destinado a la producción de otras mercaderías: 46,14%

c) % de almidón para la exportación: 7,56%

d) % de glucosa para la exportación: 4,53%

e) Toneladas de almidón por tonelada de gluten: 5

f) Subsidio a la exportación de almidón por tonelada: \$ 15,41 (período 1996)

g) Subsidio al consumo de almidón por tonelada: \$ 23,10 (período 1996)

h) Subsidio a la exportación de glucosa por tonelada: \$ 73,45 (período 1996)

VIII. FORMULA DE CALCULO:

$\{(cxf) + (bxg) + [ax(g + (dxh))]\} xe$

TOTAL SUBVENCION POR TONELADA:
\$ 120,30.-

IX. PLAZO DE VIGENCIA DEL DERECHO COMPENSATORIO

Se estableció en 5 años - plazo máximo del Acuerdo- en virtud del período probable de vigencia de la reglamentación actual de la UE. Dado que la Rueda Agrícola comenzará en el año 2.000, que la Resolución 1722/93 lleva ya cinco años de vigencia y que llevará tiempo lograr acuerdos en la mencionada negociación se ha estimado que los subsidios compensados tendrán larga vigencia.

X. CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES

La investigación realizada ha contado con todos los requerimientos del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias.

El caso presentado no solo vale como explicación de la forma de poner bajo control el daño a la producción

nacional provocado por exportaciones subsidiadas de la UE. Es útil también porque muestra que por vía de los subsidios agrícolas y de la alta protección a la importación, la UE cuyos altos costos de producción de trigo son conocidos, ha montado una industrialización del trigo para producir almidón y gluten que insume 6 millones de toneladas del cereal. En la Argentina solo 30.000 toneladas de trigo se destinan a producir esos mismos productos. Sin perjuicio de otras consideraciones posibles, la situación comentada muestra la enorme distorsión existente en la asignación de los recursos productivos por la política europea.

XI. LA PRESENTACION DE LA UE EN EL ORGANO DE SOLUCION DE DIFERENCIAS DE LA OMC.

Poco después de la sanción del derecho compensatorio definitivo por parte de la República Argentina, la Unión Europea se presentó ante el Organó de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC por el régimen de Consultas que se describe más adelante. Es un paso inicial por el cual se procura arribar a una solución del reclamo y anterior a una eventual petición de la formación de un panel de expertos para que se expida sobre la legitimidad de la medida adoptada por la nación importadora.

El fundamento del pedido de Consultas fue la duración del período transcurrido entre la apertura de la investigación y la decisión de aplicar derechos compensatorios definitivos por parte de la Argentina. El Artículo 11 párrafo 11 del referido Acuerdo expresa que "salvo en circunstancias excepcionales, las investigaciones deberán haber concluido al año de su iniciación, y en todo caso en un plazo de 18 meses. Señaló también la violación del Artículo

10, una disposición de gran cobertura, que le permite incursionar en todo el Acuerdo. Las Consultas, que salvo pedido de las partes, no deberán durar más de 60 días finalizaron en octubre de 1998. En su transcurso la UE solo alegó el incumplimiento del plazo antes referido. La delegación argentina manifestó que ello en parte se debía a prórrogas solicitadas por la demandada y que en todo caso la prolongación la beneficiaba.

En efecto, la UE solicitó después de la apertura de la investigación, sucesivas prórrogas de plazos para su defensa, que fueron aceptados sin que hubiera presentaciones una vez vencidos los mismos. Se aceptó el pedido de tratativas bajo el punto 13.2 del Acuerdo, realizadas antes de la resolución del caso, las que fueron realizadas en Ginebra. Todo ello contribuyó a dilatar la decisión de aplicar también compensatorios. Entre la fijación del Derecho Compensatorio preventivo y el Derecho Compensatorio definitivo la U.E. y los productores privados europeos produjeron presentaciones que fueron consideradas.

La resolución final llegó en junio de 1998 habiéndose desarrollado una exhaustiva investigación jurídica y técnica que llevó a partir de la denuncia inicial de marzo de 1996, dos años y tres meses, consumiendo 1.500 fojas.

Finalizadas las Consultas en el Organó de Solución de Diferencias de la OMC, la UE tiene el derecho de solicitar la formación de un panel de expertos para analizar la legitimidad de la aplicación del compensatorio. Hasta la fecha de esta comunicación no lo ha hecho y la medida sigue en pie, habiendo transcurrido 14 meses desde la sanción del compensatorio definitivo por parte del gobierno argentino.

En tanto, EE.UU. ha adoptado

otra medida para protegerse de la invasión del gluten de trigo europeo. Lo ha hecho por aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias, un camino distinto que llevó a la determinación de cuotas de importación por parte de sus abastecedores. En este caso la UE luego de solicitar Consultas, ha pedido un panel contra EE.UU.

XII. EL SISTEMA DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS

Al crearse la Organización Mundial del Comercio, uno de los frutos de la Rueda Uruguay, se perfeccionó el sistema que ya poseía el GATT para dirimir los conflictos comerciales entre las naciones. Se creó así el Organo de Solución de Diferencias (OSD). Su diferencia con el sistema anterior es su fortalecimiento, dado que anteriormente las resoluciones no eran de cumplimiento obligatorio. Ahora lo son, de manera que la nación que resulte "condenada" debe responder, sea eliminando la medida que se le reclama o bien substituyendo este procedimiento por el ofrecimiento de compensaciones comerciales. Una tercera vía en caso que las compensaciones ofrecidas no sean aceptadas por la nación afectada, consiste en la aplicación de restricciones a corrientes de comercio del país objeto del reclamo. En los dos últimos casos, la compensación o la restricción no deben sobrepasar el monto del perjuicio causado. Se dice que el OSD tiene ahora los "dientes" que le faltaban al GATT.

El OSD tiene disposiciones de procedimiento y cronológicas.

Se comienza una reclamación pidiendo Consultas, un paso que significa llamar a las partes para que se conozca detalladamente el reclamo del país que se considere perjudicado procurando una solución. De no lograrse

una conciliación, el país reclamante queda habilitado para pedir al OSD un Grupo Especial o panel, compuesto por especialistas que actúan a título personal.

El Grupo especial debe expedirse en no más de seis meses o solo tres si se le encarga una resolución urgente. Antes de su dictamen final, el Grupo dará vista a las partes y luego presentará su informe al OSD, el cual adquiere carácter firme, salvo que una de las partes decida apelar ante el Organo de Apelación, cuerpo destinado a evaluar solamente las constataciones y conclusiones jurídicas del panel.

El informe del Organo de Apelación debe ser aceptado, salvo que haya consenso en contra del mismo. La aplicación de lo resuelto, según el procedimiento descripto, tiene también su proceso. En caso de que la parte afectada por el caso indique su imposibilidad de aplicar el fallo inmediatamente, se puede pactar un "plazo prudencial".

Una vez vencido el plazo acordado y de no resolverse la eliminación de la medida denunciada, se deberán entablar negociaciones con el fin de establecer las compensaciones comerciales. De no lograrse acuerdo sobre esta compensación el OSD autoriza la aplicación de medidas que compensen el daño.

Esta última fase proceso ha dado lugar a excesos por parte de la Unión Europea, que utilizó todos los recursos técnico-legales para dilatar el cumplimiento de lo resuelto. Ha sido el caso famoso de la llamada "guerra transatlántica de las hormonas" ocurrida con motivo de la prohibición de la importación de carnes vacunas originadas en EE.UU. y Canadá. Ello ha dado lugar a propuestas de reformas al OSD

que podrían ser tratadas en la próxima rueda negociadora de la OMC.

Las estadísticas publicadas por OMC indican la cantidad de controversias presentadas ante el OSD desde su creación en 1995 hasta junio de 1999 y su estado actual.

Consultas pedidas: 175

Casos Activos: 25

Casos Completados: 22

Retirados o Inactivos: 37

Las cifras indican la intensa utilización del OSD.

El gráfico adjunto representa una síntesis del sistema del OSD.

Nada más, muchas gracias.

Una cadena productiva



Nota: los efluentes derivados pueden transformarse en alcohol

Diagrama del procedimiento de solución de diferencias de la OMC

