

Políticas Agrícolas: impacto en los Países en Desarrollo y necesidad de Reforma

Néstor Stancanelli

Resumen

La agricultura si bien no constituye el sector principal del comercio internacional, es emblemática por su importancia para la economía de muchos países en desarrollo, para la evolución de su sector externo y, por tanto, respecto a sus posibilidades de contribuir a la demanda y al crecimiento de la economía mundial. Un aspecto no menor, con relación al anterior, es que la agricultura es un sector discriminado frente a otros sectores de la producción por las reglas de la Organización Mundial del Comercio. Esta circunstancia posibilita un alto grado de protección y distorsión, que se visualiza en las serias dificultades de acceso a los mercados de los países industrializados y en la depresión de precios del mercado internacional. La actual Ronda Doha de Negociaciones Comerciales Multilaterales tiene a la Agricultura como el tema de mayor controversia, de cuyo desenlace depende la equidad del sistema de comercio en el futuro. Hasta ahora no puede afirmarse si los participantes, fundamentalmente aquellos de mayor peso comercial, estarán a la altura del desafío.

1. Introducción

El sector agrícola es un claro ejemplo de discriminación dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y su predecesor el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Desde la década de 1960, las medidas de defensa o protección establecidas para el sector agrícola a partir de la creación del GATT en 1947, fueron seguidas cada vez más por políticas de penetración de mercado, a través del otorgamiento de subsidios a las exportaciones por parte de los principales miembros de la OCDE. Esta situación ha llegado a ser un factor determinante en la caída de la participación de los países en desarrollo en el mercado mundial, con consecuencias adversas para la demanda, la producción, la inversión y el empleo tanto en el ámbito nacional de dichos países como en el internacional.

A pesar de que la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, comenzó a discutir y disciplinar el comercio agrícola, el progreso en este campo puede caracterizarse como modesto, distando un largo proceso para que pueda equipararse con el verificado para el comercio de bienes industriales, de servicios y de propiedad intelectual. Luego de una década de finalizada la Ronda Uruguay, la actual Ronda Doha aparece como una prueba decisiva para modificar esa situación discriminatoria y posibilitar índices mayores de crecimiento y una más rápida integración a la economía internacional de los países en desarrollo.

2. Las reglas de la OMC

La Organización Mundial del Comercio (OMC), que está conformada por el GATT y los Acuerdos sobre el Comercio de Mercancías de la Ronda Uruguay, el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS) y el acuerdo sobre el Comercio de Servicios (GATS), todos ellos firmados en la conferencia Ministerial de Marrakesh, en abril de 1994, apunta a un sistema comercial basado en principios no discriminatorios de origen y destino y sin barreras al comercio entre los países miembros. Estos países contribuyen a lograr este objetivo mediante el establecimiento de acuerdos recíprocos y mutuamente ventajosos, orientados a la reducción sustancial de aranceles y de otras barreras y a la eliminación del trato discriminatorio en el comercio internacional.

La Agricultura fue incorporada efectivamente a las normas del GATT, a través del Acuerdo sobre Agricultura y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Ronda Uruguay. En virtud del primero de ellos se prohibió la aplicación de restricciones cuantitativas a las importaciones y se limitó la utilización de subsidios a la exportación y el sostén interno a la producción, medidas cuyo uso, hasta ese entonces, había sido prácticamente irrestricto, conforme a la redacción original de los Artículos XI y XVI del GATT, respectivamente.

Las restricciones cuantitativas fueron reemplazadas por su equivalente en aranceles de importación, pero a un nivel tan elevado que, a pesar de la reducción promedio del 36%, el acceso a los mercados sigue siendo altamente restringido. En realidad está limitado para los principales productos agrícolas a las cuotas arancelarias vigentes con anterioridad y a las cuotas de acceso mínimo de la Ronda Uruguay fijadas en el 5% del volumen de los mercados domésticos a nivel de principales productos.

Las subvenciones a la exportación se vieron reducidas por la obligación de disminuir las cantidades subsidiadas (21%) y las asignaciones presupuestarias (36%), con ese propósito. Sin embargo, el alto nivel inicial y la falta de acuerdo sobre disciplinas precisas respecto a créditos a la exportación y ayuda alimentaria, condicionaron considerablemente los logros en esta área.

El apoyo doméstico (subvenciones indirectas con el alcance de lo establecido por el Artículo XVI del GATT) se redujo en un 20%. Pero la amplia cobertura de las políticas exentas (caja verde) y la exclusión de diversas medidas de pagos en deficiencia, (caja azul), limitó seriamente la efectividad de ese compromiso. En definitiva, solo el apoyo de precios y las subvenciones a los insumos fueron incluidos en la Medida Agregada de Sostén (caja ámbar) que se redujo en el 20% sobre los promedios registrados en el período 1986-88.

El Acuerdo Sanitario y Fitosanitario (SPS), interpretativo del Artículo XX del GATT, permitió aclarar las excepciones aplicadas por miembros individuales por razones de salud humana, y sanidad vegetal y animal. La armonización de normas en base a los principios acordados por las organizaciones internacionales más importantes, el principio de equivalencia aplicado a los procesos y métodos de producción, el reconocimiento de áreas libres de plagas y enfermedades dentro de un país y la necesidad de justificación científica para aquellas medidas internas más estrictas que los parámetros internacionales, contribuyeron a un mayor control y limitación de la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias como forma encubierta de restricción del comercio.

No cabe duda que a los fines de lograr una liberalización importante en el sector agrícola, habida cuenta de los antecedentes comentados, se requiere de un mejoramiento sustancial en las disciplinas existentes de manera de eliminar o reducir en forma importante la protección de importaciones y las distorsiones domésticas y a la exportación. La situación es diferente en cuanto al Acuerdo sobre medidas Sanitarias y Fitosanitarias. En este último caso, la reforma tiene que ver principalmente con la consolidación y el mantenimiento de las disciplinas vigentes en virtud de la Ronda Uruguay.

3. Razones y consecuencias de las políticas agrícolas

a) Antecedentes

El crecimiento y la composición del comercio internacional a largo plazo dependen en el plano económico de los cambios en la demanda y consecuentemente de los patrones de producción; en el plano político de las relaciones de cooperación entre los diferentes estados nacionales y regiones que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial.

Desde el punto de vista del comercio agrícola, cabe hacer algunos comentarios sobre las tendencias de la demanda y la producción.

En primer lugar, el sector agropecuario se ve afectado por una elasticidad ingreso de la demanda inferior a la unidad en los países industrializados, hecho que significa que la participación de los productos agropecuarios en la demanda total disminuye al mismo tiempo que el ingreso aumenta. Este proceso, que puede denominarse de tendencia autónoma de la demanda, produce cambios en los precios relativos (términos de intercambio) entre la agricultura, las manufacturas, la energía y los servicios.

El ajuste en la oferta que debería seguir como resultado del cambio en los precios relativos no es, sin embargo, automático, sino que depende de las políticas comerciales que se sigan a nivel nacional y de las áreas de integración económica (uniones aduaneras y zonas de libre comercio). Cuando existe resistencia organizada de parte de grupos sociales que defienden su posición en la distribución del ingreso y los medios por los cuales el estado y la sociedad asumen los costos resultantes, las consecuencias pueden ser distintas a las de una disminución en la producción. En los países industrializados, la resistencia del sector agropecuario y de grupos relacionados, sumado a razones políticas, de seguridad, de protección al medio ambiente y de empleo llevan a la aceptación de los pedidos de protección. Con tal motivo, se evita el ajuste estructural que de otra manera hubiera seguido al cambio en la estructura de la demanda. Este proceso puede ser descrito como de tendencia inducida por el proteccionismo.

El aislamiento de los mercados, que resulta de la adopción de medidas de protección, aumenta los precios internos de los productos agropecuarios. A nivel internacional, la caída de la demanda como resultado del cierre de mercados exagera el deterioro de los precios relativos de los productos agropecuarios en comparación con los de los demás sectores. Esta situación se ve claramente ejemplificada por las políticas proteccionistas adoptadas durante la crisis de 1929, que se vió precedida y acompañada de distintas medidas de legislación que apuntaban específicamente a la agricultura. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio prolongó la situación de los años 30 en el sector agropecuario, permitiendo que los mercados domésticos se aislaran del mercado mundial, incluyendo, a través de la válvula de escape de las subvenciones a la exportación, la posibilidad de aumentar los precios por encima del nivel necesario para lograr la autosuficiencia.

b) Efectos a nivel nacional e internacional

Las tendencias autónomas e inducidas no fueron evidentes hasta fines de la década de 1950, con motivo de la reconstrucción de las economías europeas y japonesa luego de la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, comenzaron a verificarse para hacerse manifiestamente visibles durante las décadas de 1980, 1990 y de la presente del 2000.

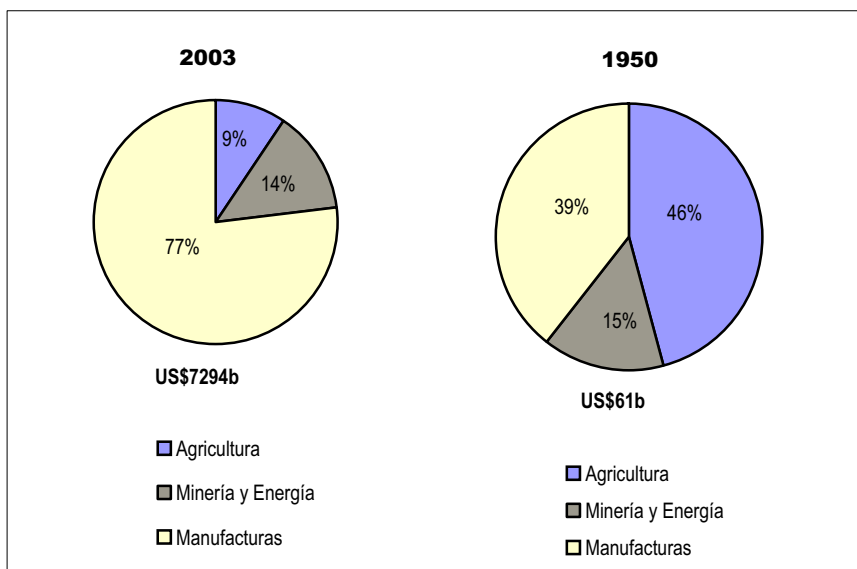
Los altos precios internos pagados a los agricultores en los países industrializados dieron lugar a la generación de grandes excedentes de producción que fueron canalizados, mediante el otorgamiento de subvenciones a las exportación, al mercado mundial. Esta situación derivó en la caída sostenida de ingresos en moneda extranjera de los países que dependen de la exportación agropecuaria, en su mayoría en vías de desarrollo, los que se vieron enfrentados a precios más bajos y al desaliento consiguiente de la producción nacional. En los países importadores de alimentos y materias primas se incrementó la dependencia de las importaciones, se asistió al creciente deterioro del sector externo y se distorsionó la asignación de recursos en la economía, en detrimento de la agricultura.

Dado que el sostén de precios y las subvenciones se relacionan directamente con la producción y las exportaciones, en la medida que el aislamiento de los mercados lleva a la autosuficiencia y a la generación de excedentes, se incrementa el costo fiscal de las políticas de protección, tanto a través de menores ingresos por derechos aduaneros como por los mayores gastos ocasionados por la necesidad de cerrar la brecha entre los precios y la producción internos en aumento y el mercado y los precios internacionales en disminución. La carga presupuestaria consiguiente, que afecta a los países industrializados, que son los que mayoritariamente recurren a estas políticas, se ve exacerbada por los subsidios directos (pagos en deficiencia) y el costo de acumular excedentes que no pueden canalizarse a la exportación.

El monto del apoyo a la producción agrícola, que alcanza dimensiones considerables en la mayoría de los países de la OECD, no puede separarse del impacto fiscal tanto directo como indirecto, en este último caso por las distorsiones en la asignación de recursos de la economía. La generación de déficits presupuestarios y las distorsiones referidas generan presiones inflacionarias las que se contienen a través de la política monetaria, incidiendo en el aumento de las tasas de interés y, consiguientemente, en el creciente peso de la deuda para los países con dificultades en el sector externo. Son precisamente estos países, básicamente exportadores de materias primas y productos agrícolas, cuyas ganancias en divisas descendieron progresivamente como resultado de las tendencias inducidas por el proteccionismo. Durante los años setenta y parte de los noventa, períodos de alta liquidez internacional, la posibilidad de contraer deudas, mediante el recurso al mercado financiero, les permitió compensar la disminución en las ganancias por exportación y mantener el nivel de importaciones y de actividad económica interna. Una vez agotada esta posibilidad, tuvieron que iniciar procesos de ajuste basados en la disminución de la demanda, hecho que repercutió negativamente sobre el crecimiento de la economía internacional.

La dinámica del proceso descrito en agricultura, forma parte de un contexto más amplio de las relaciones económicas internacionales, el cual parece haber llegado a un límite, con substanciales efectos negativos para los agregados monetarios y financieros y las variables reales de la economía mundial, tales como la demanda de bienes, de factores y la inversión.

Gráfico 1
Comercio de mercancías por sector
en billones de dólares y porcentaje



Fuente: OMC

4. Tendencias en el comercio

Los efectos de las tendencias inducidas sobre la demanda mundial y las medidas instrumentadas por los gobiernos para resistir el ajuste (políticas inducidas), referidos en el apartado 3 anterior, pueden observarse en la evolución del comercio mundial de los últimos cincuenta años.

El Gráfico 1 muestra que la agricultura, el mayor sector de exportación en 1950, había pasado a representar solamente un octavo del valor de las exportaciones industriales para el año 2003, cayendo de una participación en el comercio total mundial del 45,9 por ciento en 1950 al 9,2 por ciento en ese último año.

Cuadro 1

Agricultura en el comercio y la producción mundial valor y Volumen índice 2003 (1950=100)

	Volumen Exportaciones	Valor Unitario de las exportac.	Volumen de Producción
Agricultura	611	428	343
Minería	839	1081	415
Manufacturas	4180	600	1032

Fuente: OMC

Cuadro 2

Términos de intercambio y poder de compra de las exportaciones agrícolas índice agricultura vis a vis manufacturas

	1950	2003
Térm. de intercambio	100	71
Poder de Compra	100	10

Fuente: OMC

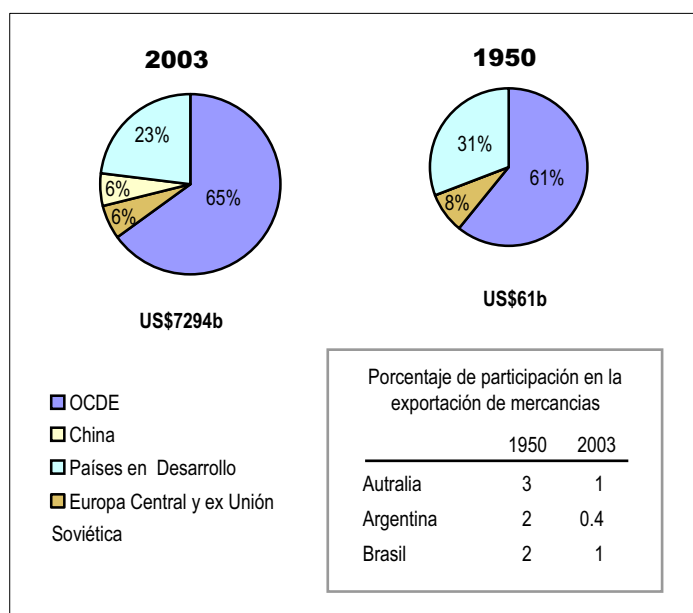
El resultado señalado en el Gráfico 1, según lo verifican los cuadros 1 y 2, es producto, tanto de la caída en los términos de intercambio comparados con las manufacturas, de 1 en 1950 a 0,71 en 2003, como de un volumen sustancialmente menor de crecimiento, de una relación de 1 con las manufacturas en 1950 a 0,15 en 2003. Durante el período de cinco décadas y media que abarcan estos dos cuadros, el crecimiento en el volumen del comercio agrícola se situó muy por debajo del promedio para todos los bienes, y fue mucho menor que el volumen correspondiente a las manufacturas. Lo mismo se aplica a la producción, circunstancia que refleja la evolución de la demanda en el largo plazo. Otro punto importante, que surge de la comparación con los productos minerales y energéticos y las manufacturas, se vincula con el índice de crecimiento del comercio y la producción agrícolas, que es el más bajo de los tres sectores considerados. Esto coincide con la aplicación de políticas de autosuficiencia y la creación de excedentes, particularmente después de la década de 1960.

Los efectos derivados de los cambios en la estructura merceológica del intercambio se reflejan en la distribución regional del comercio mundial durante el período sometido a análisis. El Gráfico 2 muestra la participación descendente de los países en desarrollo, de un nivel que representaba casi un tercio del comercio mundial en valor en 1950 a poco menos de un cuarto en 2003. Mientras los exportadores de manufacturas y energía de origen asiático y de Oriente Medio han aumentado su participación, los exportadores de materias primas y productos agrícolas experimentaron una fuerte disminución de su

participación en el valor de las exportaciones mundiales: América Latina del 12,3% al 5,2% y África del 6,2% al 2,4% entre 1950 y 2003. Los países miembros de la OCDE, los exportadores de manufacturas más importantes, aumentaron la participación de su comercio del 60,8% al 64,5% de las exportaciones mundiales durante el mismo período. Dos ejemplos interesantes de países en desarrollo y miembros de la OCDE son los de Argentina y Australia, tal vez los exportadores más significativos de productos agropecuarios per cápita, que vieron disminuir su importancia relativa en las exportaciones mundiales del 2,0% al 0,4% y del 3,0% al 1,0% entre 1950 y 2003, respectivamente.

Gráfico 2

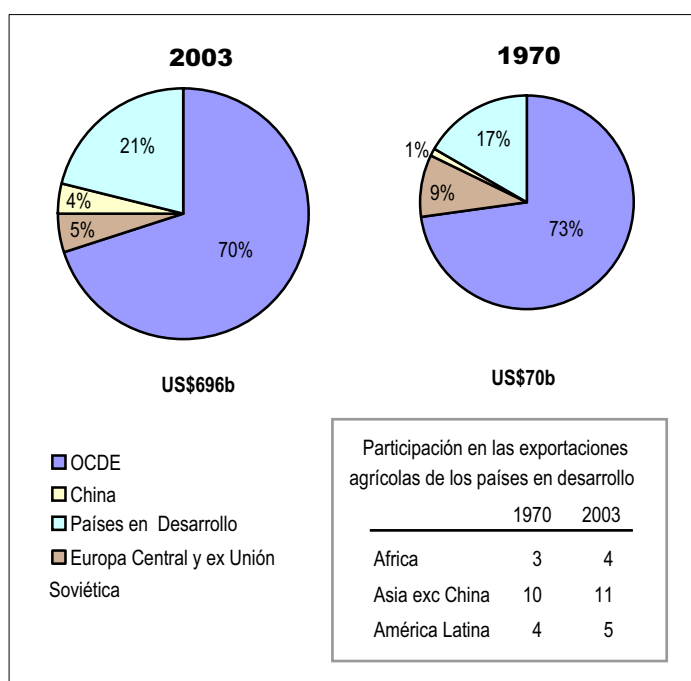
Total de exportaciones de mercancías, por región



Fuente: OMC

Gráfico 3

Total de importaciones agrícolas, por región

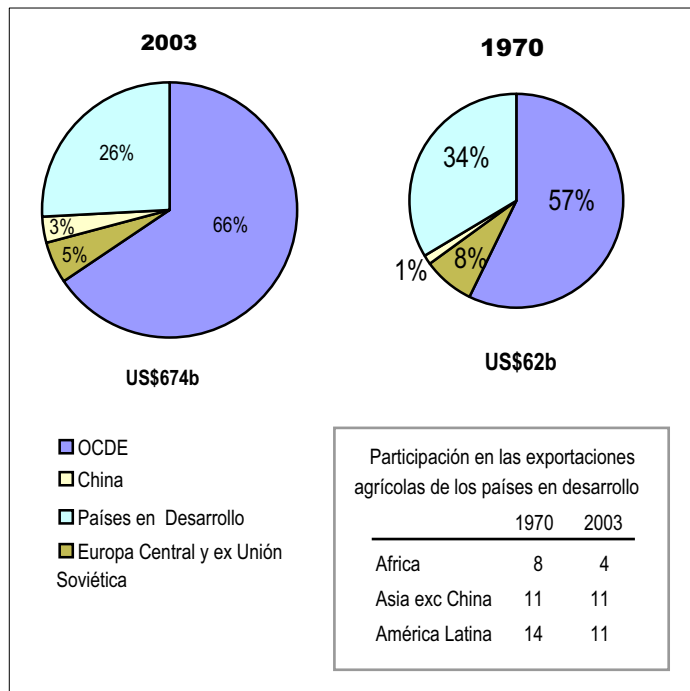


Fuente: OMC

Yendo al caso puntual del comercio agrícola, según principales regiones y países de origen y destino, desde 1970, esto es cuando comienzan a acentuarse las políticas de protección y distorsión, se constata la participación creciente en las exportaciones mundiales de los países de la OCDE, que, a la vez, disminuyen su significación como importadores. El fenómeno es exactamente el inverso para los países en desarrollo.

Gráfico 4

 Total de exportaciones agrícolas, por región



Fuente: OMC

El Gráfico 3 muestra que los países miembros de la OCDE redujeron su participación como importadores de productos agropecuarios del 72,9% al 70,1% del valor total respectivo entre 1970 y 2003. Entre ellos, la Unión Europea mantuvo su participación alrededor del 42%, los Estados Unidos redujeron su participación del 11,7 al 11,1% y Japón del 9,0 al 8,4%. Los miembros restantes de la OCDE registraron una pequeña caída en su participación, del 9,8 al 8,2%. Los países en desarrollo jugaron un papel importante al aumentar del 16,8 al 21, % su participación en la importación mundial de productos agrícolas.

El Gráfico 4 centrado en la situación de las exportaciones, identifica a los países miembros de la OCDE como los principales exportadores, aumentando del 57,3 al 66,0% su participación en el valor de las exportaciones agrícolas mundiales entre 1970 y 2003. Dentro de este grupo, la Unión Europea pasó del 24,2 al 42,2%, los Estados Unidos del 14,1 al 11,3% y Japón del 1,1 al 0,7%. Los miembros restantes disminuyeron del 17,9 al 11,8%. En cuanto a los países en desarrollo, su participación disminuyó del 33,6 al 26,1% durante el mismo período.

Cuadro 3

Importadores y exportadores netos de productos agrícolas

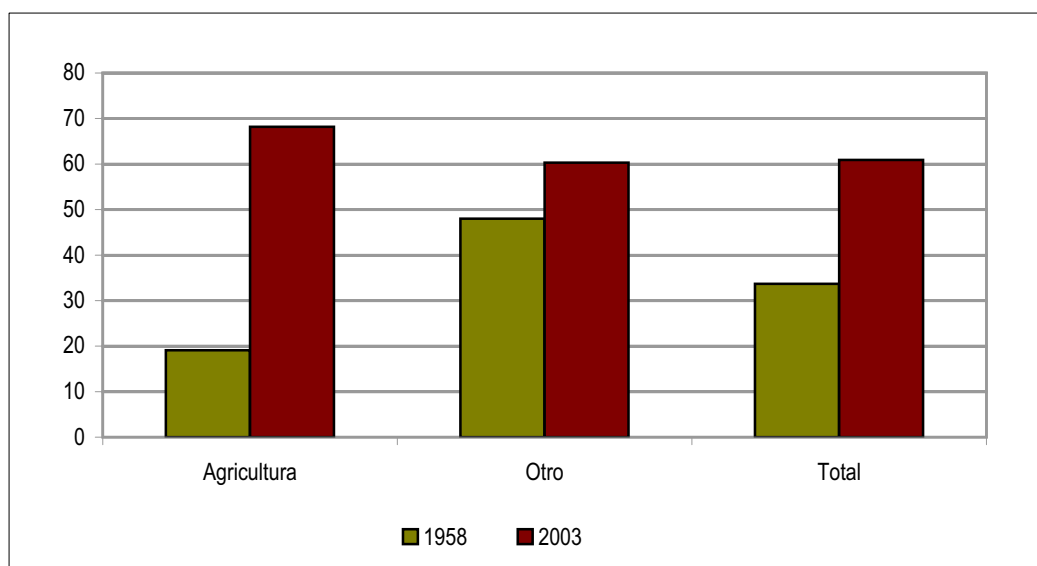
	1970	2003	Impacto Neto en la Demanda	
	Part. del total de importaciones agropecuarias		Cambio en la particip.	Valor US\$b (1)
Importadores				
OCDE Total	-15.6	-4.4	-11.2	-78
UE	-18.2	-0.6	-17.6	-122.5
Japón	-7.9	-7.8	-0.1	-0.7
Europa Central y Oriental	-1.8	-1.3	-0.5	-3.5
China	0.5	-1.1	1.6	11.1
Africa	5.3	-0.1	5.4	37.6
Exportadores				
EE.UU.	2.4	0.6	1.8	12.5
Otros OCDE	8.1	3.4	4.7	32.7
Otros Asia	2	1.4	0.6	4.2
América Latina	9.6	5.5	4.1	28.6

(-1) el cambio en la participación multiplicado por el valor de importaciones agropecuarias mundiales en 2003-US\$ 696b
 Nota: Una participación negativa indica que un país es un importador neto, una participación positiva indica que un país es un exportador neto

Fuente: OMC

Gráfico 5

Crecimiento de las Importaciones Intra UE Porcentaje de importaciones intacomunitarias



Fuente: OMC

El Cuadro 3 ilustra el efecto neto sobre el comercio agrícola, discriminado por valores durante el período 1970-2003, sumando las participaciones en las importaciones y exportaciones reflejadas en los dos gráficos anteriores y ponderando el resultado para el año 2003 por el valor de importaciones de ese año. Se desprende de las cifras que las economías más industrializadas integradas en la OCDE, que representaron el 15,6 por ciento de las importaciones netas en 1970, cayeron al 4,4 por ciento en 2003. En términos de valor de importaciones, esta última cifra fue 78.000 millones de dólares estadounidenses menor a la que se hubiera generado de haberse mantenido la participación registrada por la OCDE en 1970. La Unión Europea, por sí sola, disminuyó su participación como importador neto de productos agrícolas del 18,2 al 0,6% generando menores importaciones netas del orden de 122.500 millones de dólares estadounidenses para 2003, en relación con su participación en 1970. Un impacto semejante se puede encontrar si se observa el cambio en la cobertura de importaciones interna o regional de la UE como lo muestra el Gráfico 5. Según este Gráfico, desde 1958, cuando fue establecida la CEE, hasta 2003, la participación de comercio Intra-EU en agricultura (cobertura) aumentó del 19,1 al 68,2%. La reducción de importaciones desde terceros países como resultado de este aumento en la cobertura representó 118.800 millones de dólares estadounidenses para 2003.

En cuanto a los países en desarrollo, éstos vieron caer su participación como exportadores netos del 16,9 al 6,8 por ciento entre 1970 y 2003. De esta manera perdieron, solamente en ese último año, 65.800 millones de dólares estadounidenses, si se compara el resultado con la cifra que hubieran obtenido de mantener su participación de 1970. África fue el continente más afectado negativamente, con una reducción del 5,4 por ciento y 37.500 millones de dólares estadounidenses menos para 2003, seguido por América Latina (4,1 por ciento y 24.300 millones de dólares estadounidenses) y Asia (0,6 por ciento y 4.000 millones de dólares estadounidenses).

El período analizado coincide con el de mayor aislamiento del mercado, de generación de excedentes y de crecimiento en el volumen de exportaciones subvencionadas por parte de los países miembros de la OCDE, circunstancia que permite establecer una correlación directa entre dichos factores y la reducción en la participación de los productos agropecuarios y de los países en desarrollo en la exportación mundial.

5. Balance de derechos y obligaciones

a) El camino recorrido

Las consecuencias que se derivan de las políticas de protección y distorsión en el sector agrícola y la necesidad de corregirlas han sido objeto de numerosos estudios y debates dentro del GATT y la OMC, pero hasta el momento no se ha logrado un cambio significativo, independientemente de los resultados de la Ronda Uruguay en la cual se obtuvieron avances, sobre todo desde el punto de vista cualitativo.

En 1957, en la duodécima sesión de las PARTES CONTRATANTES¹ del GATT se creó un Grupo Especial de Expertos para examinar las tendencias del comercio internacional, evaluar su futuro y elaborar un informe y sugerencias para promover los objetivos del sistema multilateral de comercio. Se alentó a las PARTES CONTRATANTES para que, en función de ese exámen, tomaran una decisión que tuviera especialmente en cuenta la preponderancia del proteccionismo agrícola y la necesidad de corregirlo.

El informe, elaborado por el Grupo Especial de Expertos, presidido por el Profesor Gottfried Haberler, destacó que una pequeña disminución de la producción o incremento en el consumo de los productos agrícolas en América del Norte y Europa Occidental, mediante una moderación de sus políticas proteccionistas, les permitiría aumentar sus importaciones considerablemente, teniendo en cuenta la magnitud de sus mercados internos. También destacó que los acuerdos en la Comunidad Económica Europea, que estaban por establecerse, serían de especial importancia para los productores externos de productos primarios que justificadamente consideraban que las normas y convenciones sobre políticas comerciales les eran desfavorables. El informe concluyó expresando que todo el sistema de liberalización del comercio internacional

¹ Los miembros del GATT actuando en función colectiva.

basado en el GATT se vería seriamente en peligro si no se encontraba una solución a los problemas de los productores primarios.

La labor de seguimiento realizada no produjo resultados prácticos. Durante más de dos décadas, las recomendaciones del informe para liberalizar el comercio agrícola no se examinaron en profundidad ni dieron lugar a decisiones. En las Rondas de Negociaciones Comerciales Multilaterales Dillon, Kennedy y Tokio, que se realizaron entre 1959 y 1979, se negociaron concesiones agrícolas a través del método de peticiones y ofertas, sin tocar las políticas vigentes. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias firmado en la Ronda de Tokio incluyó disposiciones sobre el uso de dichas medidas en el sector agrícola, pero la falta de precisión provocó divergencias de interpretación entre los miembros que diluyeron su efectividad.

La Ronda Uruguay, finalizada en 1994, encaró el tratamiento de las políticas internas y en frontera sobre una base global. El Acuerdo sobre Agricultura de dicha ronda, a pesar de los resultados modestos a que se hizo referencia en el apartado 2 anterior, inició el proceso de cambio al prohibir las restricciones cuantitativas a la importación, generalizar las consolidaciones arancelarias, aclarar el nivel de los derechos de importación, limitar las subvenciones a la exportación y establecer disciplinas sobre ayuda interna y relativa a medidas sanitarias y fitosanitarias. En cierto modo la Ronda incluyó a la Agricultura en la agenda comercial multilateral posibilitando basar futuras negociaciones en sus disciplinas y resultados.

b) Mirando al futuro

La nueva ronda lanzada en Doha hace cuatro años estableció la nueva agenda multilateral. El mandato para la Agricultura se basó en compromisos para los tres pilares mencionados de ayuda interna, acceso a los mercados y subvenciones a las exportaciones, con ciertas salvedades relativas a asuntos no comerciales, temas ambientales e indicaciones geográficas que se agregaron a la complejidad de una cues-

Cuadro 4

Expectativas de resultados cuantitativos de las propuestas agropecuarias en la Ronda Doha

Propuestas	Texto del Consejo General	Texto Harbison	Unión Europea	Grupo Cairns	Estados Unidos
Acceso al Mercado					
Arancel final más elevada a partir de un 100% ad valorem	Fórmula progresiva a ser negociada	55%	85%	20%	20%
Arancel final promedio a partir de un 100% ad valorem	Idem	40%	64%	20%	20%
Nivel de acceso mínimo relacionado con el Consumo interno	Vinculada con la sensibilidad	10%	5%	20%	6%
Apoyo Interno					
Caja Ámbar. Monto Final del Nivel de medidas de Apoyo	Reducción diferencial	40%	45%	0%	5%
Caja Azul. Monto Final del Nivel Actual de Apoyo	Tope de 5% del valor reciente de producción	50%	100%	0%	---
Ayudas <i>de minimis</i>	A ser negociada	---	Eliminación	Eliminación	Sin cambios
Caja verde	A ser negociada	Flexibilidad para nuevas políticas	Políticas más flexibles	Precisión y limitación de su uso	Sin cambios
Subvenciones a la Exportación					
Nivel Final. Cronograma a acordar	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: OMC

² Países exportadores desarrollados y en desarrollo que propugnan la liberalización del comercio agrícola. Entre ellos se destacan

ción que hasta ahora se demostró como casi inaccesible.

Las principales partes interesadas, los Estados Unidos, la Unión Europea y el Grupo de CAIRNS², presentaron propuestas como lo requería el proceso de las negociaciones. Sus puntos de vista divergentes junto con una considerable cantidad de opiniones y posturas de otros participantes, incluyendo numerosos Países en Desarrollo, se reflejaron en el Proyecto de Modalidades o Texto Harbison, que recibió ese nombre por el Presidente del Comité sobre Agricultura, Stuart Harbison. Dicho texto sirvió de base para la elaboración del marco considerado en la Conferencia Ministerial realizada en Cancun, México, en septiembre de 2003.

Como puede apreciarse en el Cuadro 4, para el acceso a los mercados los Estados Unidos y el Grupo CAIRNS siguieron una fórmula destinada a poner un tope arancelario máximo de 25% en términos ad valorem y hacer frente a la progresividad arancelaria. El texto del presidente estipuló reducciones promedio y mínimas de 60% y 45% sobre los aranceles consolidados mientras la Unión Europea se atenía a la fórmula de la Ronda Uruguay de recortes de 36% promedio y 15% mínimo por línea arancelaria, respectivamente. De haberse adoptado estas últimas pautas, los niveles de protección muy elevados seguirían siendo la norma para las principales categorías de productos agrícolas, substancialmente por encima de los aranceles aplicados actualmente a las manufacturas sensibles tales como textiles, vestimenta y calzado. Se impedirían los flujos comerciales basados en la tarifa de nación más favorecida (MFN) y la apertura del mercado se apoyaría solo en los contingentes ó cupos arancelarios (TRQs). Esto tampoco aseguraría la expansión comercial, debido a las opiniones muy contrapuestas de los miembros sobre el porcentaje de los contingentes, iguales a los de la Ronda Uruguay (5% del consumo interno) propuesto por la Unión Europea (UE) o del 6%, 10% y 20% del consumo interno (EE.UU, texto del Presidente y Grupo CAIRNS, respectivamente).

En cuanto al apoyo interno las diferencias entre los miembros se parecían mucho a las ya mencionadas para el acceso a los mercados. La Unión Europea propuso una reducción del 55% para la Medida Total de Apoyo (AMS) que cubre precios sostén y subvenciones a los insumos (caja ámbar) sin afectar los pagos directos o en deficiencia (caja azul) ligados a límites inciertos sobre la producción. Los Estados Unidos apuntaban a un recorte de los pagos en las cajas azul y ámbar a un nivel de minimis. El Grupo Cairns buscaba la eliminación del apoyo tanto para la caja ámbar como la azul. El Texto del Presidente, que medió entre esas posiciones conflictivas, propuso una reducción del 60% y 50% para los pagos de estas dos categorías, respectivamente. Con respecto a la disposición de minimis (pagos exentos de la obligación de reducción) que el Acuerdo sobre Agricultura fijó en un 5% del valor total de la producción agrícola, la Unión Europea y el Grupo Cairns propusieron su eliminación, el Texto del Presidente se inclinó por una reducción del 50% y los Estados Unidos se inclinaron por la no modificación. En cuanto a las políticas permitidas, aquellas no sujetas a compromisos de reducción (caja verde), sólo el Grupo CAIRNS solicitó criterios y disciplinas más estrictas, además de un tope sobre los gastos totales.

No sorprende que las negociaciones estuvieran tan distanciadas en este aspecto dado el monto del Apoyo Total a la Agricultura (EAT)³ en la OCDE (cerca de 300 mil millones de dólares estadounidenses como promedio anual para los últimos 3 años), su concentración en los miembros de los países principales, y las diferentes formas en que cada uno de ellos otorga ayuda a sus agricultores.

La brecha entre las posturas de las posiciones relativas a subvenciones a las exportaciones parecía menor. El Texto del Presidente, el Grupo CAIRNS y los Estados Unidos coincidieron en el objetivo de la eliminación. La Unión Europea propuso una reducción del 45% con el posible retiro paulatino de ciertas categorías de productos. El enfoque más conciliador de la UE seguramente respondía a la creciente importancia de los pagos directos, en deficiencia o compensatorios a los que recurre como medida de apoyo. Como se sabe esta clase de pago cierra la diferencia entre los precios internos e internacionales, permitiendo competir sin recurrir a las subvenciones a las exportaciones.

Naturalmente, como en el caso de los dos pilares anteriores, había otros temas a considerar que se agregaron a las negociaciones, tales como los períodos instrumentación, concesiones iniciales, trata-

³ Indicador del valor monetario anual de todas las transferencias brutas del contribuyente y el consumidor que surgen de las medidas de

miento diferencial y más favorable para los países en desarrollo, intereses no comerciales, empresas estatales, disciplinas relativas a créditos de exportación, ayuda alimentaria, impuestos a las exportaciones, indicaciones geográficas, y la revisión del Acuerdo Sanitario y Fitosanitario y del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio.

Las diferentes posturas ya mencionadas no lograron zanjarse en la Conferencia Ministerial de Cancún celebrada en septiembre de 2003, la que terminó en un fracaso. Poco antes de dicha reunión, como consecuencia de una propuesta de negociación presentada en común por los Estados Unidos y la Unión Europea, que tendía a privilegiar un resultado modesto, se produjo una reacción de rechazo por parte de un grupo de países en desarrollo encabezados por Brasil, Argentina y la India, circunstancia que llevó a la constitución del Grupo denominado G20, que pasó a desempeñar un papel protagónico en las negociaciones. Ese protagonismo se vio facilitado por la posición más bien moderada que asumió la coordinación del Grupo de CAIRNS en esa circunstancia.

El estancamiento del proceso de negociaciones que siguió a la Conferencia de Cancún pudo concluirse desde el punto de vista de procedimientos en oportunidad de la reunión del Consejo General de la OMC celebrada en Ginebra a fines de julio de 2004. Esta reunión emitió un texto ambiguo como marco o base de compromisos en Agricultura, salvo respecto a las subvenciones a las exportaciones sobre las cuales se estipuló la eliminación paulatina sin precisar un cronograma indicativo. Todos los demás elementos de acceso a los mercados y apoyo interno y los demás temas como se ve en el Cuadro 4 quedaron para ser acordados en el curso de las negociaciones. Las referencias generales a fórmulas, a la reducción sustancial del apoyo y la protección y a la introducción del concepto de sensibilidad permitieron salir del impasse pero sin resolver la mayoría de las diferencias ya mencionadas entre las partes, las que continúan hasta el momento en igual situación.

Teniendo en cuenta el rol central de la agricultura dentro del sistema comercial multilateral y la naturaleza de los problemas mencionados, queda claro que las soluciones dependen de un mayor compromiso político y de un claro liderazgo en las negociaciones (Cuadro 5), supuestos que hasta ahora no se han dado. Sin que los principales miembros de la OMC, es decir los países de la OCDE, se comprometan a realizar ajustes estructurales en la agricultura y en otras áreas, no existe opción para alcanzar un resultado significativo en la Ronda Doha. Ello requiere de un cambio de concepción respecto al impacto del ajuste estructural, de forma de visualizarlo no sólo con la asignación de recursos al interno de la economía sino también como oportunidad de expansión del mercado internacional y, consecuentemente, de la demanda dirigida a los mismos países de la OCDE. La mejora en la situación económica para muchos países en desarrollo derivada de un sistema de mayor acceso al mercado para los productos agrícolas tiene que impactar necesariamente sobre la demanda externa de mercaderías y servicios de esos países, ayudando así al mismo proceso de ajuste estructural general de las economías principales.

Los desequilibrios fiscales y de balanza de pagos vigentes en algunas de estas economías constituyen un incentivo para iniciar el proceso de ajuste y al mismo tiempo una tentación para incurrir en políticas proteccionistas. La elección entre una u otra alternativa determinará el resultado de la Ronda Doha y la posibilidad de que la agricultura sea gradualmente puesta en igualdad de condiciones con los otros sectores del comercio internacional.

En el Cuadro 5 se indican los principales factores que tienen incidencia en las negociaciones agrícolas que al momento de escribirse este artículo se encuentran en un «impasse» ante la negativa de la Unión Europea y otros países industrializados a efectuar concesiones de impacto real en materia de acceso a los mercados. Según la prevalencia de los factores que se mencionan y de la respuesta que se brinde al interrogante formulado en el Cuadro, podrá visualizarse el posible desenlace de las negociaciones

Cuadro 5

Factores que inciden sobre la Reforma en Agricultura

A favor de la reforma

- Alto déficit público en los principales países comerciales.
- Asignación incorrecta de recursos y necesidad de ajuste estructural para reparar serios desequilibrios en la economía interna
- Mayor participación de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales y mayor conciencia respecto de sus propios intereses
- Cooperación entre grupos de interés a favor de la liberación comercial (Grupo Cairns y G20).

En contra de la reforma

- Riesgo potencial de políticas proteccionistas como medio para solucionar el déficit de la balanza de pagos y evitar el ajuste
- Fuerte disparidad del valor de las divisas entre los principales socios comerciales.
- Coalición de intereses proteccionistas que favorecen el *statu quo*.
- Menor importancia del sistema multilateral de comercio ante la proliferación de acuerdos comerciales regionales y bilaterales.

Interrogante

- ¿Existe el liderazgo para hacer frente a los grandes problemas políticos y económicos?

Fuente: OMC

6. Conclusión

La expansión de las exportaciones agrícolas llevó al crecimiento económico significativo de muchos países durante gran parte del Siglo XX. La ola de proteccionismo y distorsiones que siguió a la crisis de la década del 30 y continuó dentro del sistema comercial multilateral basado en el GATT y la OMC, limitó seriamente la posibilidad de que la Agricultura continuara jugando un rol dinámico en la economía mundial.

La Ronda Uruguay originó un cambio con la inclusión de la Agricultura en las normas generales del GATT. Sin embargo, a pesar de este importante paso cualitativo, aun no se puede decir que el impacto haya sido significativo. El proceso inicial de reforma requiere ser seguido de cambios cuantitativos y disciplinas más firmes que lleven la protección a niveles cercanos a los aplicados sobre los productos industriales, eliminando las subvenciones a las exportaciones y el apoyo interno distorsionante, a la vez de limitar el nivel de asistencia económica a la agricultura.

Ese es el principal desafío al que se enfrentarán los miembros de la OMC si concluyen que se necesita un verdadero cambio de las condiciones actuales del sistema comercial multilateral y si confirman que están en condiciones de llevarlo a cabo.

El ajuste estructural vinculado a la Reforma en Agricultura y la mejor asignación de recursos en general debería beneficiar sustancialmente a los países en desarrollo, a través de señales positivas de estímulo a su producción y exportación agrícola. El crecimiento del comercio y de la economía de estos países significaría, a su vez, una mayor demanda dirigida a sus socios, con beneficios para la comunidad internacional en su conjunto.