

# EL ACUERDO AGRICOLA DE LA RONDA URUGUAY: ¿PROTECCIONISMO O LIBERALIZACION AGRICOLA?: ALGUNAS IMPLICACIONES PARA LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA

## Agriculture in the Uruguay Round: protectionism or agricultural liberalization?: some implications for Latin American agriculture

Eduardo Santos F.<sup>1</sup>

### INTRODUCCION

Uno de los problemas centrales que ha debido enfrentar la agricultura Latinoamericana en las décadas de post-guerra ha sido el proteccionismo de los países desarrollados y las distorsiones que ha generado en el funcionamiento del mercado mundial. No obstante, la liberalización agrícola, tal como fuera negociada en la Ronda Uruguay, ofrece, en el mejor de los casos, sólo una solución parcial a los problemas de subdesarrollo de las áreas rurales de la Región, a la vez que plantea desafíos enormes y trae riesgos desproporcionados para los países más pobres y necesitados. ¿Qué cabe esperar, entonces, de las reformas que introduce el acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay?

Este ensayo tiene por propósito contestar esa pregunta y argumenta que el acuerdo alcanzado en la reciente Ronda, más que una forma de resolver los desequilibrios, incertidumbre, inestabilidad y restricciones existentes en el comercio agrícola mundial es, en lo principal, una forma de dar respuesta a los cambios en los intereses políticos y económicos de los países desarrollados, en particular, los Estados Unidos. Así, este ensayo argumenta que la conversión al 'liberalismo' agrícola que han experimentado los países desarrollados es sólo reciente y, que no responde a un genuino interés de liberalizar mercados y de eliminar restricciones y subsidios, sino que a la necesidad de proteger sus intereses estratégicos.

En ese contexto, la liberalización ha sido sólo parcial. Se sostiene, sin embargo, que el proceso de reformas ofrecería oportunidades para expandir la producción y las exportaciones de los países de América Latina. No obstante, estas oportunidades se materializarán sobre la base de las características que adopten las estructuras y mecanismos del mercado internacional en la instrumentación del proceso y, más importante aún, a partir de la capacidad de respuesta de cada país para adaptarse a los cambios y competir de manera efectiva en ese mercado.

Factores que condicionarán la competitividad futura en el mercado internacional corresponden a, por ejemplo, el grado de evolución de los sistemas agroalimentarios, formas predominantes de tenencia de la tierra, así como los tipos y características de las estructuras productivas, la dotación de recursos naturales, perfil del comercio exterior, grados y formas de integración a ese mercado, el nivel de desarrollo empresarial, existencia de infraestructura de exportación, acceso a tecnología y la disponibilidad de capital.

El ensayo argumenta que, aun cuando algunos países de la Región podrían beneficiarse con la mayor apertura del mercado internacional, tales beneficios tenderían a concentrarse en los países con mayores recursos y con la capacidad técnica para modernizar su agricultura y agroindustria y responder así, a las demandas de mercados cada vez más competitivos.

Del mismo modo, las oportunidades que surgen con el proceso de liberalización no se repartirían por igual en todos los sectores, beneficiando de manera desproporcionada a los productos de zonas templadas, con escasos o nulos beneficios para los países exportadores de productos tropicales. De hecho, es posible que la balanza comercial, los ingresos y la seguridad alimentaria de estos últimos, se vean seriamente afectados en el corto y mediano plazo. Además, la creciente integración a los mercados internacionales afectaría de manera muy diferente a los diversos sectores económicos y sociales que participan en la agricultura, con graves riesgos para los sectores más pobres y desposeídos.

---

<sup>1</sup>Ingeniero Agrónomo M.S., Master en Planificación de la Universidad de California (Berkeley) y Ph.D. de la Universidad de Sussex, Inglaterra. Actualmente se desempeña como Agregado Agrícola de Chile en los EE.UU. Es también profesor e investigador del Centre for Development Studies, University of Wales Swansea, Gales, Gran Bretaña.

## LOS ORIGENES, COSTO Y ALCANCES DEL PROTECCIONISMO AGRICOLA

El aumento del proteccionismo ha puesto de relieve temas tales como la inestabilidad de los mercados internacionales, la sobre-producción, la caída de la rentabilidad y las dificultades para acceder a los mercados de los países desarrollados. Otros aspectos, sin embargo, no han sido destacados debidamente y es necesario discutirlos a fin de apreciar, en toda su magnitud, las implicaciones de la apertura agrícola en los países en vías de desarrollo y, de ese modo, las contradicciones que se generan con una estrategia de desarrollo equitativo y sustentable.

### Los orígenes del proteccionismo agrícola

Los países desarrollados han protegido su agricultura de manera prácticamente ininterrumpida a lo largo de este siglo. Esta ha sido, ciertamente, la situación desde la Segunda Guerra Mundial en adelante. Bajo la influencia de los EE.UU. y de los países europeos, el GATT ha mostrado un marcado sesgo en favor de la liberalización del comercio de manufacturas y la falta casi total de interés por mejorar y hacer más transparente el comercio de materias primas y de productos agrícolas.

En siete de las ocho Rondas efectuadas bajo los auspicios del GATT, las negociaciones se centraron en la reducción de los aranceles aplicados al comercio de manufacturas. Como resultado de las numerosas excepciones que introdujeron los países desarrollados en el texto y en la práctica del Acuerdo General, las negociaciones dejaron de lado, hasta muy recientemente, casi por completo, los problemas que han afectado al comercio de productos agroalimentarios<sup>1</sup>.

El resultado ha sido no sólo que el comercio agrícola ha permanecido prácticamente al margen de la disciplina del GATT, sino que éste ha operado principalmente para resolver disputas entre los países desarrollados y para proteger sus intereses económicos y políticos. Incluso en negociaciones relativamente recientes como la Ronda Kennedy (1964-67)<sup>2</sup> y la Ronda Tokio (1973-79)<sup>3</sup> se introdujo, sin mayor éxito, el tema de la liberalización agrícola. Bajo presión de la crisis que afectó al sector en los años 80, los EE.UU. volvió a introducir (ahora con el apoyo del Grupo Cairns), el tema agrícola en la Ronda Uruguay, mediante un ataque en profundidad al proteccionismo en la producción y en el comercio.

### El costo del proteccionismo agrícola

El proteccionismo agrícola es practicado por todos los países desarrollados y no se limita a los problemas de acceso a mercados y uso de subsidios de exportación, pues incluye formas variadas de apoyo directo e indirecto a la producción, que distorsionan los precios y estimulan la sobre-producción.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el costo de las políticas de protección y de apoyo agrícola en los países miembros alcanzó un promedio de \$ 341.600 millones de dólares en el período 1991/92, comparado con sólo 278.300 millones de dólares en 1988/89<sup>4</sup>. Aun cuando esos montos corresponden a una proporción relativamente pequeña del PGB de esos países (de hecho 2,1 y 2,0%, respectivamente), esas medidas de apoyo representaban cerca del 44% del valor de la producción del sector. En algunos países (por ejemplo, Japón, Noruega y Suiza) dicha participación superó el 70% en 1992<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup>Para detalles sobre esta discusión ver, por ejemplo, SANTOS, EDUARDO. 1992. 'La internacionalización de la producción agro-alimentaria y el comercio agrícola mundial'. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina. Capítulo II.

<sup>2</sup>Para mayores detalles ver KOCK, KAREN, 1969. 'International trade policy and the GATT 1947-1967', Almqvist and Wiksell, Estocolmo. p.: 176-183.

<sup>3</sup>Al respecto ver, por ejemplo, MENDIVE, PEDRO. 1980. 'Ronda Tokio: evaluación de los resultados alcanzados en las negociaciones comerciales multilaterales al 30 de Octubre de 1979'. CEPAL, Santiago, Chile. Documento E/CEPAL/L.218. Abril, 1980.

<sup>4</sup>Este costo ha sido definido por la OCDE como la suma del valor monetario de todos los recursos transferidos por los contribuyentes y consumidores, menos los ingresos percibidos como resultado de tarifas aduaneras aplicadas a las importaciones agrícolas. OCDE. 1993. 'Agricultural Policies, Markets and Trade - Monitoring and Outlook 1993'. OCDE, París, Part II. (Ver 'Notas y Referencias').

<sup>5</sup>OCDE, *op. cit.* 1993. Cuadro II.15. p.: 159. Estas cifras no incluyen Islandia y Turquía.

Las medidas de apoyo son usadas con diferente intensidad por esos países<sup>6</sup>. Así, mientras el valor total de los recursos transferidos al sector en 1991 y 1992 en Japón, Canadá y Estados Unidos, alcanzó, en promedio, a \$ 69.800 millones, \$ 9.950 millones y \$ 86.100 millones de dólares, respectivamente, en la Unión Europea (UE) su valor superó los 151.150 millones de dólares.

Si se considera el número de productores y el área agrícola utilizada, la importancia relativa del apoyo otorgado cambia de manera radical. En la UE el apoyo por productor en el período 1991/92 alcanzó, en promedio, a un equivalente de \$ 16.800 dólares, mientras que en el Japón, Canadá y los EE.UU. el nivel de apoyo se elevó a \$ 22.500, \$ 20.000 y \$ 34.100 dólares, respectivamente. Cuando el apoyo se mide en proporción al área agrícola, la importancia relativa del mismo cambia una vez más. Mientras que en Canadá y los EE.UU. los montos corresponden a sólo \$ 135 y \$ 200 dólares por hectárea, en la UE se eleva a un promedio de \$ 1.085 dólares, en Noruega a \$ 4.180 dólares y en Japón a \$ 13.315 dólares<sup>7</sup>.

Del mismo modo, parecería que una parte significativa del apoyo se concentra en sólo unos pocos productos. El estudio de la OCDE muestra que, durante 1991/92, los productos de origen animal concentraron la mayor proporción del apoyo otorgado al sector, recibiendo, en promedio, alrededor de 61% del total, mientras que los cultivos recibieron el 39% restante. En estos últimos, los recursos se concentraron en el arroz, cereales secundarios y trigo, con sólo una participación menor del azúcar y semillas oleaginosas. Por su parte, la producción lechera recibió la mitad de los recursos otorgados a los productos de origen animal, con la producción de carne de bovino percibiendo alrededor de un tercio y la carne de cerdo, pollo y cordero, lana y huevos sólo proporciones menores<sup>8</sup>.

### Los alcances e importancia de la protección agrícola

Los párrafos anteriores muestran que el desarrollo de la agricultura en los países industriales ha estado sustentada por una transferencia masiva de recursos financieros y una fuerte y decisiva intervención gubernamental destinadas a facilitar el cumplimiento de claros objetivos estratégicos. Estos países han buscado obtener los siguientes objetivos: (i) estabilizar y elevar los niveles de ingresos del sector; (ii) reducir las migraciones del campo a las áreas urbanas; (iii) estabilizar los precios de los alimentos; (iv) elevar los niveles de seguridad alimentaria y, en lo posible, lograr la auto-suficiencia; (v) preservar y desarrollar el medio ambiente; y (vi) mantener los estilos de vida en el campo, en particular, las unidades de producción familiar.

Es claro que estas políticas han avanzado en el cumplimiento de varios de estos objetivos a la vez que han facilitado la transformación de las estructuras socio-económicas, acelerado la modernización tecnológica, logrado aumentos significativos en la productividad del sector y han, además, servido de base para sustentar el desarrollo de un enorme complejo agroindustrial. No obstante, ellas han llevado, también, a la acumulación excesiva de excedentes, caros de almacenar o eliminar. Estos, a su vez, se han transformado en un factor más de deterioro de los precios e ingresos agrícolas. Así, ha resultado difícil mantener niveles de ingresos políticamente aceptables para el conjunto del sector y evitar grados crecientes de concentración económica<sup>9</sup>.

Las políticas aplicadas al sector agrícola en los países desarrollados han sido sólo parcialmente exitosas en el logro de sus objetivos sociales. No obstante, en este ensayo se sugiere que las políticas neo-liberales que hoy intentan penetrar la agricultura, no están en mejores condiciones de ofrecer soluciones viables, de largo plazo, a tales problemas. Más importante aún, podrían causar serias dificultades en la obtención de los objetivos de estabilidad en los mercados, seguridad alimentaria, preservación del medio ambiente, justicia social, y de protección de las unidades de producción familiar y de los estilos de vida en el campo, entre otros.

Los mercados agrícolas son intrínsecamente inestables, debido a los ciclos de producción que los afectan. Además, el comportamiento del sector continúa siendo errático por la influencia que tienen los factores climáticos y ambientales en la producción y sobre los precios. El largo plazo de "maduración" que requieren

<sup>6</sup>Para mayores detalles ver OCDE, *op. cit.* 1993. Part II.

<sup>7</sup>Para mayores detalles ver OCDE, *op. cit.* 1993. Part II. Cuadros II.18 y II.19. p.: 161-162.

<sup>8</sup>Para mayores detalles ver OCDE, *op. cit.* 1993. Part II, p.: 105, 164-165 y Cuadro III.24, p.: 310-311.

<sup>9</sup>Para detalles sobre esta discusión ver, por ejemplo, SANTOS, EDUARDO, *op. cit.* 1992. Capítulo III. Para mayores detalles sobre estos aspectos ver Commission of the European Communities. 1993. 'The Agricultural Situation in the Community 1992 Report', Bruselas. Capítulo III.

muchos proyectos dificulta, también, predecir la evolución de los mercados. Así, continuarán existiendo reservas estratégicas y otros mecanismos de intervención a fin de asegurar los flujos de abastecimiento y reducir las fluctuaciones en los precios y en los ingresos. Por estos motivos, entre otros, Japón y la UE, han considerado necesario mantener las políticas de intervención, a fin de asegurar un mínimo de estabilidad en los mercados y niveles básicos de seguridad alimentaria a su población. En síntesis, nunca ha operado el libre comercio en el sector, y, en la medida de que se sigan manteniendo estas limitaciones, la liberalización total de la producción y el comercio agrícola continuará siendo una utopía.

La apertura comercial contribuiría a dar mayor transparencia a los mercados, pero ella no resolverá sus problemas de incertidumbre e inestabilidad. La apertura también está limitada por las restricciones que imponen las necesidades de control sanitario y fitosanitario, la complejidad de las redes de comercialización y la gran influencia que ejerce un pequeño grupo de empresas en el comercio agrícola mundial. Es evidente, además, el costo que puede llegar a tener una política librecambista, en términos de la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales.

Por último, aun cuando algunos países podrían beneficiarse con la apertura de los mercados, los ingresos generados por los nuevos flujos comerciales tenderían a concentrarse en los países con mayores recursos y con la capacidad técnica y empresarial para adaptarse a mercados cada vez más competitivos. La liberalización iría acompañada, también, de costos sociales elevados, al exponer a cientos de miles de pequeños productores y campesinos pobres a niveles muy altos de competencia que, con casi seguridad, forzarían su salida del sector, acentuando el empobrecimiento y las migraciones de las áreas rurales. El resultado sería la mayor concentración del ingreso, que contradice los objetivos de desarrollo agrícola logrados en un marco de justicia y equidad. Así, el neo-liberalismo agrícola no sería deseable ni parecería sustentable en el largo plazo.

#### LAS NEGOCIACIONES DE LA RONDA URUGUAY

El inicio de la Ronda Uruguay se debe, en gran medida, a los esfuerzos desplegados por Estados Unidos que mostraba signos de creciente preocupación por los largos conflictos comerciales que mantenía, desde comienzos de los años 80, con la UE y Japón. Además, la Administración estadounidense había quedado profundamente decepcionada con los resultados obtenidos en la Ronda Tokio, en particular, en el área de la agricultura.

En esta ocasión, sin embargo, la preocupación fue más allá de los temas tradicionales y de la profundidad con la cual éstos habían sido tratado en las rondas anteriores. Esta vez, se buscó reformas profundas en el marco institucional del comercio, y las negociaciones se ampliaron a fin de lograr una reforma global del sistema de comercio e intentar una apertura de la economía mundial que incorporase a un número cada vez mayor de países al comercio internacional y lograrse acuerdos amplios y equilibrados en el proceso de apertura. Tres son los **temas nuevos** que fueron incorporados al ámbito de las negociaciones de la Ronda Uruguay: servicios, derechos de propiedad intelectual (TRIPs) e inversión extranjera (TRIMs)<sup>10</sup>.

No obstante, el interés de los EE.UU. se centró en un ataque frontal y en profundidad a los problemas del proteccionismo agrícola, cubriendo aspectos relativos a la **producción** y al **comercio agroalimentario**. El deterioro de su posición en el mercado mundial –que comienza a perfilarse en la década anterior a partir del fortalecimiento del comercio intra-comunitario y de la consolidación de su Política Agrícola Común (PAC)– se acentúa con la pérdida de mercados en la ex-URSS y Europa del Este (embargo comercial decretado después de la invasión soviética de Afganistán), con la caída del poder adquisitivo de los países en vías de desarrollo (crisis de la deuda externa a partir de 1982) y con la creciente participación de las exportaciones subsidiadas de la Europa comunitaria.

Así, en los primeros años de la década de los años 80 Estados Unidos se enfrentó a una severa crisis agrícola como resultado, entre otros aspectos, de la acumulación de excedentes, la caída de los precios y de los ingresos agrícolas, el deterioro acelerado de la balanza comercial, así como de la deuda creciente del sector con quiebras masivas de granjeros y bancos rurales, que demandaban un aumento significativo

---

<sup>10</sup>RAGHAVAN, *op. cit.* 1990. p.: 89-91.

del gasto federal en los programas de apoyo internos. Estos gastos y la necesidad de utilizar subsidios de exportación para contrarrestar la influencia de las ventas (subsidiadas) comunitarias, imponían un peso inaceptable al presupuesto fiscal. Este ya se encontraba en serias dificultades debido al enorme déficit que enfrentaba desde la década pasada.

La conversión al liberalismo agrícola ocurre, entonces, sólo cuando los intereses estadounidenses se ven afectados sobre todo, por la amenaza comercial que representa la expansión de la UE y la consolidación de su política agrícola (PAC). Por lo demás, la apertura del sector se daría sobre la base de elevados niveles de eficiencia y concentración económica que permitirían a sus agricultores no sólo competir de manera efectiva en varios productos (por ejemplo, cereales, granos y semillas oleaginosas), sino que enfrentar exitosamente los riesgos de la inestabilidad e incertidumbre que encierran las operaciones del mercado internacional.

La Ronda Uruguay fue inaugurada el 20 de septiembre de 1986, fecha en que se aprobó la "Declaración de Punta del Este". Esta octava Ronda fue la más compleja y la más ambiciosa de todas las negociaciones comerciales multilaterales efectuadas en las décadas de la post-guerra<sup>11</sup>. Desde el punto de vista de los países de América Latina esta Ronda fue también un ejercicio político con múltiples implicaciones. Ellos concurren a estas negociaciones desunidos y escasamente preparados, enfrentándose en condiciones de gran debilidad económica a negociaciones que, como nunca antes, buscaban re-escribir las reglas del comercio a la vez que incorporar a esas negociaciones áreas que, siendo de gran importancia en la esfera de las relaciones económicas internacionales, exponen de manera creciente a las economías de la región a nuevas formas de intervención económica externa.

A mediados de los años ochenta, la crisis financiera ya había debilitado seriamente la economía de los países de la Región y, al mismo tiempo, reducido considerablemente su margen de maniobra y su capacidad de negociación. Estas negociaciones se efectuaron, además, bajo el amparo de una institucionalidad que siempre ha sido desfavorable para el tratamiento de los temas y de los intereses de los países en vías de desarrollo, limitando de manera considerable la posibilidad de participar e influenciar de manera decisiva el proceso de decisiones y los resultados de las negociaciones.

Desde la década de los años setenta, la administración estadounidense ha estado interesada, casi exclusivamente, en la apertura del mercado de granos y cereales, productos en los que estima tener ventajas comparativas (en especial, sobre los agricultores europeos) y en los que, a lo largo de los años, se han concentrado progresivamente las exportaciones del sector. Esta vez, y dado el prácticamente nulo progreso realizado en la Ronda Tokio y en negociaciones bilaterales con la Unión Europea y con Japón (en este último caso para la apertura del mercado del arroz), los EE.UU. decidió ampliar su propuesta de liberalización agrícola a fin de potenciar el apoyo de otros productores y exportadores de nivel mundial (Grupo Cairns) y arrastrar tras su propuesta a los países en vías de desarrollo. La liberalización agrícola se transformó así, en los años ochenta, en un imperativo de la estrategia de relaciones económicas internacionales de los Estados Unidos.

En este marco, los EE.UU. tomó rápidamente la iniciativa en el Grupo de Agricultura al presentar, a mediados de 1987, su llamada 'opción cero'. Mediante ésta, Estados Unidos proponía remover en el plazo de diez años toda forma de apoyo y subsidio otorgado al comercio y a la producción agroalimentaria. Esta posición contó desde el comienzo con el apoyo del Grupo Cairns, el que presentó una propuesta muy similar. El Grupo Cairns hizo, además, referencia a las necesidades de los países en vías de desarrollo, solicitando facilidades especiales durante la puesta en marcha de las medidas de liberalización.

La UE, por su parte, aun cuando interesada en resolver los problemas de inestabilidad de los mercados, se negó a exponer al escrutinio del GATT su política agrícola, proponiendo un plan alternativo que buscaba restablecer el equilibrio en los principales mercados congelando, a los niveles de 1984, los subsidios otorgados a productos tales como cereales, carne, oleaginosas, lácteos y azúcar. A su vez, Japón se negaba a la apertura de su mercado arrocero.

---

<sup>11</sup>GATT, "Ministerial Declaration on the Uruguay Round", FOCUS, GATT Newsletter, Ginebra, Octubre de 1986.

La agricultura concentró desde un comienzo el interés y se transformó en el sector más crítico de la Ronda. Lo que allí se disputaba era el control y las formas de regular el mercado agroalimentario mundial, que había estado por décadas, de manera casi indiscutida, en las manos de productores estadounidenses. La aparición de la UE como productor y exportador de categoría mundial, cuestionó seriamente el poder de los EE.UU. y la participación de otros productores menores en ese mercado.

Era esperable, entonces, que las dos superpotencias no cedieran tan fácilmente en sus posiciones de negociación, cada una de ellas, por lo demás, con su propia lógica y bien provista de armamentos para una guerra comercial prolongada. Después del inicio de la Ronda, la primera reunión a nivel ministerial se efectuó en Montreal, en diciembre de 1988. Allí se llegó a un acuerdo preliminar en once de las áreas bajo negociación, incluyendo, la de productos tropicales. Sin embargo, la reunión debió ser suspendida por falta de acuerdo en las áreas de barreras no arancelarias, servicios, textiles y agricultura.

Las negociaciones de agricultura se reiniciaron en abril de 1989, en Ginebra, donde se alcanzó un acuerdo-marco preliminar. En los meses siguientes se avanzó en algunos aspectos técnicos de las negociaciones, que permitió a los principales participantes introducir modificaciones de alguna importancia en sus posiciones básicas. No obstante, no fue posible concluir las negociaciones de la Ronda cuando los Ministros se reunieron en Bruselas, en diciembre de 1990.

Para ese entonces, la administración estadounidense había abandonado la llamada 'opción cero', buscando una posible fórmula de compromiso. La nueva oferta (realizada con el apoyo del Grupo Cairns), sugería introducir cortes de entre 75 y 90%, en un plazo de 10 años, en los regímenes de apoyo interno, aranceles aduaneros y subsidios de exportación. Se introdujo, además, el concepto de 'arancelización', para eliminar las barreras no arancelarias. Para el caso de los países en vías de desarrollo, el Grupo Cairns solicitaba reducciones menores y plazos de 15 años para concluir las reformas. A su vez, la UE sugería cortes de un 30% en los niveles de apoyo interno que, se esperaba, restaurarían el equilibrio en los mercados agrícolas, permitiendo reducir, en el largo plazo, el uso de barreras comerciales y de los subsidios de exportación.

Estas posiciones básicas eran irreconciliables y condujeron a la ruptura de las negociaciones. Durante varios meses se realizó escaso progreso y la Ronda retomó su impulso inicial sólo a fines de 1991 con la presentación del 'Borrador de Acta Final', preparado por el Director General del GATT. En síntesis, el documento sugería, en un período de seis años, cortes de un 20% en los niveles de apoyo interno, una reducción del 36% en los aranceles y una fórmula para reducir en 36% el valor y en 24% el volumen de las exportaciones subsidiadas. Estas medidas incluían un trato especial para los países en vías de desarrollo<sup>12</sup>.

El 'Borrador de Acta Final' fue utilizado en las negociaciones bilaterales que sostuvieron los EE.UU. y la UE para resolver diferencias existentes en el comercio de oleaginosas. Estas negociaciones condujeron, en noviembre de 1992, a la firma del llamado Acuerdo de Blair House que, a su vez, sirvió para romper el estancamiento de las negociaciones de la Ronda y concluir el Acuerdo Agrícola en diciembre de 1993<sup>13</sup>.

Esta Ronda no varió substancialmente de las experiencias anteriores. Si bien es cierto que esta vez las negociaciones sobre agricultura incorporaron aspectos relativos a la producción y el comercio, ellas se centraron en productos de interés para los países avanzados (por ejemplo, cereales, oleaginosas y lácteos), mientras que los productos de particular importancia de los países en vías de desarrollo recibieron, como en ocasiones anteriores, escasa atención. La Ronda se centró en las relaciones de los EE.UU. con la UE y el impase se resolvió sólo cuando éstos estuvieron dispuestos a ceder en sus posiciones iniciales. Así, es claro que el **acuerdo agrícola es, en lo fundamental, el resultado del pacto logrado entre estas dos potencias en Blair House**, siendo modificado de manera marginal en 1993, con el fin de satisfacer las últimas demandas de la UE.

América Latina tuvo una participación activa en estas negociaciones, muy en especial, durante el período que va desde su inauguración hasta la Reunión de Bruselas. La inserción de Argentina, Brasil, Chile,

---

<sup>12</sup>Para mayores detalles acerca del desarrollo de estas negociaciones y de las posiciones adoptadas por los principales participantes ver, por ejemplo, SANTOS, EDUARDO, *op. cit.* 1992. Capítulo II; y NACIONES UNIDAS. 1993. 'Efectos en la Región de las transformaciones agrícolas en Europa y de la Ronda URUGUAY-GATT'. FAO. Santiago, Abril de 1993. Doc. LARC/92/3. (Versión revisada).

<sup>13</sup>Para un análisis comparativo del Borrador de 'Acta Final' y del 'Acuerdo de Blair House' ver, por ejemplo, NACIONES UNIDAS. 1993. 'Agriculture Towards 2010'. FAO. Roma. Cap. 8.

Colombia y Uruguay en el Grupo Cairns marcó, por lo tanto, una diferencia importante en relación al desarrollo de las Rondas anteriores. El Grupo Cairns compartía algunos de los objetivos principales de los países de la Región en materia de comercio agrícola y sus miembros Latinoamericanos pudieron jugar así, un papel significativo.

Sin embargo, diferencias existentes en los intereses comerciales específicos de las varias sub-regiones de América Latina debilitaron la capacidad efectiva de negociación de los países de la Región. Así, en medio de severas restricciones económicas y bajo fuertes presiones políticas, los países de América Latina no tuvieron más opción que embarcarse en un programa de reformas que, si bien podría ofrecer nuevas oportunidades, expone de manera desproporcionada a cientos de miles de productores a las demandas de un mercado crecientemente competitivo. Las secciones siguientes discuten el acuerdo agrícola y sus principales implicaciones.

## EL ACUERDO AGRICOLA DE LA RONDA URUGUAY

Las negociaciones de la Ronda concluyeron exitosamente con la adopción del texto del Acuerdo (Final Act) el 15 de diciembre de 1993. El acuerdo alcanzado en el Grupo de Agricultura (en adelante '**Acuerdo Agrícola**') incluye la casi totalidad de los productos de zonas templadas. Los productos tropicales fueron agregados a este grupo aun cuando originalmente las negociaciones fueron conducidas por separado. Los principales productos excluidos son el caucho natural, algunas fibras vegetales (yute, sisal, kenaf y fibras afines) y los del sector forestal.

Se espera que el Acuerdo facilite el fortalecimiento y la mayor transparencia de las normas y reglamentos que gobernarán el comercio agrícola en los próximos años, haciendo más estable y predecible los mercados del sector. El Acuerdo se expresa en medidas para facilitar el acceso a mercados y reducir los niveles de apoyo interno y el uso de subsidios de exportación. Las medidas específicas negociadas por cada Miembro se anexan como Apéndices (GATT Schedules of Legal Commitments, Uruguay Round Protocol). En conjunto, todas ellas proporcionarán el marco para la reforma de la producción y el comercio agrícola hasta los primeros años del próximo siglo, y deberán ser introducidas a partir de 1995. El Acuerdo llama a nuevas negociaciones a partir del quinto año del proceso de reformas<sup>14</sup>.

### Compromisos realizados por los signatarios del Acuerdo en las áreas de acceso a mercado, apoyo interno y subsidios de exportación

**(a) Medidas relativas a acceso a mercados.** Se establece tres compromisos esenciales: 'arancelización', reducción de aranceles y niveles mínimos de acceso. En **primer lugar**, se deberá 'arancelizar' las barreras no arancelarias (BNA). Mediante este proceso, cuotas, restricciones voluntarias, precios mínimos de importación, licencias y aranceles variables, entre otras medidas, deberán ser eliminadas y convertidas en un 'equivalente arancelario'. Se establece así un arancel que sería equivalente a la diferencia existente (en 1986-88) entre el precio interno y el precio externo (el valor c.i.f. del producto), permitiéndose ajustes en función de la variedad y calidad de los productos 'arancelizados'<sup>15</sup>.

En **segundo lugar**, los 'equivalentes arancelarios' y los aranceles ordinarios deberán ser reducidos, en promedio, en un 36% en los países desarrollados y en un 24% en los países en vías de desarrollo, durante el período que cubre el Acuerdo. Estos deberán realizar, respectivamente, una reducción de un mínimo del 15% y 10% por partida arancelaria. El período de aplicación de las reformas será de 6 y 10 años, respectivamente, en los países desarrollados y en vías de desarrollo. Todos los aranceles serán consolidados ante el GATT.

En **tercer lugar**, el Acuerdo establece niveles mínimos de acceso, a partir de 1995, equivalente al 3% del consumo interno durante el período base 1986-88, elevándose al 5% al final del período de reforma. Estas medidas serán instrumentadas mediante el uso de un 'arancel cuota'.

<sup>14</sup>Para mayor información sobre los puntos discutidos en esta sección ver, por ejemplo: "The Final Act of the Uruguay Round", Press Summary, News of the Uruguay Round, NUR 080, GATT, Diciembre de 1993, Ginebra; y NACIONES UNIDAS, 'Commodity Review and Outlook 1993-94', FAO, Roma, 1994, Parte I. Para versión completa del 'Final Act' ver GATT, MTN/FA, diciembre 1993, Ginebra.

<sup>15</sup>Para mayores detalles sobre los puntos discutidos en esta sección ver, por ejemplo, las referencias indicadas en la nota anterior.

Se contempla dos situaciones en las cuales sería posible elevar temporalmente el nivel de los aranceles: en el caso de aumentos inusuales de las importaciones y/o una caída importante de los precios de importación.

El Acuerdo elimina los peores excesos de las BNA, pero la metodología adoptada para realizar la conversión tiene un grado de flexibilidad tal que permite fijar 'equivalentes arancelarios' muy elevados. Además, el 36% de desgravación corresponde a un promedio simple, existiendo la posibilidad de que algunos países introduzcan reducciones mayores en partidas arancelarias de escasa importancia y sólo el 15% en productos considerados estratégicos, pudiendo siempre alcanzar el nivel promedio de cortes requerido por el Acuerdo.

**(b) Medidas de apoyo interno.** El Acuerdo alcanzado en esta área se centra en torno a dos grupos de políticas: por una parte, aquellas que estarán sujetas a reducción en los niveles de apoyo y, por la otra, las medidas que no tienen efectos distorsionadores o tienen sólo un efecto mínimo en los niveles de producción o el comercio (denominadas políticas de la 'Caja Verde') que, en consecuencia, han sido excluidas del proceso de liberalización.

Las medidas que califican para ser exentas son numerosas y, en general, corresponden a servicios gubernamentales en el área de la formación profesional, investigación, extensión agrícola, control sanitario, promoción y mercadeo e infraestructura. Se incluyó diversas formas de pago directo a los productores y de apoyo a los ingresos, no ligadas a los niveles de producción o que estuviesen destinadas a reducir sus niveles.

La lista de exenciones también incluye, bajo ciertas condiciones, reservas alimentarias y ayuda alimentaria interna. Además, pueden ser excluidas (bajo la denominada 'de minimis rule') aquellas medidas que contribuyen con sólo una proporción menor del valor de las transferencias realizadas al sector en el contexto de políticas de apoyo. En los países en vías de desarrollo estarían exentas, además, ciertas medidas de asistencia encaminadas a incentivar programas de desarrollo agrícola y rural.

En los países desarrollados las reducciones corresponden a un 20% durante el período del 1995-2000 y a 13,3%, durante el período de 1995-2004, para los países en vías de desarrollo. Una modificación de último momento permite que los cortes sean aplicados y medidos en relación al apoyo total otorgado al sector (mediante el uso de la 'Medida Agregada de Apoyo') y, por tanto, ya no se requiere su aplicación por línea de producto o partida arancelaria.

**(c) Subsidios de exportación.** La lista de medidas incorporadas al Acuerdo incluye, entre otras, subsidios directos a las exportaciones, ventas de reservas gubernamentales realizadas a precios menores que los del mercado interno, pagos de exportación financiados mediante 'levies' obligatorios y algunos casos especiales de costos de promoción de exportaciones y de costos de transporte.

Los gastos en subsidios correspondiente a esas medidas serán reducidos en 36% en los países desarrollados. Los cortes se introducirán en el período 1995-2000 y a partir de los niveles promedios alcanzados los años 1986-90. Su volumen deberá ser reducido en un 21%. Estas medidas serán aplicadas a cada línea de producto. Los países en vías de desarrollo deberán introducir reducciones equivalentes a dos tercios de las acordadas para los países desarrollados y el período de implementación será de 10 años. Estos últimos, y bajo ciertas condiciones, no necesitarán reducir subsidios utilizados en los gastos de promoción y en el transporte de las exportaciones.

#### **Trato especial y diferencial para los países en vías de desarrollo y países de menor desarrollo relativo**

El Acuerdo incorpora el principio de trato especial y diferencial para los países en vías de desarrollo. Por una parte, se adoptan medidas destinadas a facilitar la puesta en marcha de las reformas del sector agrícola y, por la otra, se aprueba la 'Decisión Ministerial sobre medidas concernientes al posible efecto negativo del programa de reformas en los países de menor desarrollo relativo y en los países en vías de desarrollo importadores netos de alimentos' (en adelante, 'Decisión Ministerial').

En relación a las primeras, se establece que los países en vías de desarrollo están autorizados a realizar reformas más moderadas y que el plazo para aplicarlas se extiende hasta el año 2004, en lugar del 2000, como en el caso de los países desarrollados. Los países de menor desarrollo relativo están exentos de

todos estos compromisos. Está, además, la Decisión Ministerial que, en síntesis, intenta limitar el posible impacto negativo de tales reformas. No obstante, como se destaca más adelante, la aceptación de este principio no significa que las medidas adoptadas sean satisfactorias.

La Decisión reconoce que la liberalización agrícola podría afectar negativamente a los países en vías de desarrollo y a los países importadores netos de alimentos. Tal como se ha señalado, se espera que la liberalización agrícola conduzca al aumento de los precios internacionales, en especial, de los alimentos de consumo básicos. Ello llevaría al aumento del valor de las compras de alimentos de los países importadores netos, que afectaría particularmente a los países más pobres. Se espera, también, la reducción de los excedentes alimentarios, causando cambios de importancia en la disponibilidad y condiciones bajo las cuales se accede al mercado comercial y a las reservas de ayuda alimentaria.

La Decisión recoge las preocupaciones y propone medidas para limitar algunos de los efectos mencionados así como mantener niveles de seguridad alimentaria mínimos en los países más pobres. Para ello, se ofrece atender todas las solicitudes de ayuda técnica y financiera destinadas a introducir mejoras en la productividad del sector agrícola, así como aquellas que buscan desarrollar su infraestructura de servicios. Ofrece también, que los acuerdos que adopten los países desarrollados en materias de créditos de exportación, den un trato especial a los países en vías de desarrollo. Además, ellos introducirían mejoras en la entrega de ayuda alimentaria, aumentando sus volúmenes así como la proporción otorgada gratuitamente. Por último, se ofrece facilitar el acceso a créditos de corto plazo destinados a financiar importaciones alimentarias bajo términos comerciales.

Todas esas medidas pueden ser calificadas de muy pobres. Hay tres aspectos que deben ser destacados aquí. **Primero**, no se efectúa ningún compromiso real de compensar a los países de menor desarrollo relativo importadores netos de alimentos por los mayores gastos en que deberán incurrir (debido a los precios más elevados) y por el posible deterioro de su seguridad alimentaria. Todo lo que se ofrece es facilitar el acceso a mecanismos y condicionalidades ya existentes en el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Así, las reformas que introduce el acuerdo tendrían un costo muy por encima de la capacidad financiera de los países afectados y, los recursos a los cuales ofrece acceso la Decisión Ministerial, son muy limitados.

En **segundo lugar**, la promesa de considerar todas las solicitudes de asistencia técnica y financiera destinadas a elevar la productividad del sector agrícola y desarrollar su infraestructura también puede ser considerada muy pobre al no estar debidamente sustentada por los recursos financieros necesarios para realizar esas reformas. Al respecto, basta recordar el comportamiento de los países avanzados en esa área, donde los montos de cooperación para el desarrollo, acordados en el contexto de las Naciones Unidas, nunca han sido alcanzados.

En **tercer lugar**, en relación a los montos y distribución de ayuda alimentaria la Decisión sólo acuerda adoptar pautas que podrían facilitar el acceso de los países de menor desarrollo relativo y de los países en vías de desarrollo importadores netos, a reservas de ayuda alimentaria. En el pasado, la actuación de los países desarrollados en esta materia tampoco ha sido muy alentadora y, en consecuencia, es difícil ser optimista frente a estas nuevas promesas, si ellas no están debidamente sustentadas en recursos y mecanismos claramente establecidos.

El **trato especial y diferencial** que establece el Acuerdo con el fin de facilitar la puesta en marcha del proceso de reformas en los países en vías de desarrollo, sólo ofrece soluciones muy parciales a los problemas y conflictos que se espera generaría el proceso de liberalización, en particular, aquellos de naturaleza social y política. Además, para muchos, tales medidas carecen de contenido práctico y valor real.

Es ciertamente importante que los países de menor desarrollo relativo hayan sido excluidos de los compromisos de liberalización del Acuerdo. No obstante, en términos reales, las concesiones ofrecidas tienen sólo un impacto mínimo en cuanto al proceso de reforma interno de esos países y el comercio agrícola mundial. Para empezar, ellos no subsidian sus exportaciones y los niveles de apoyo interno son prácticamente inexistentes o, en última instancia, tienen una influencia mínima en la evolución de los precios y de los mercados internacionales. La importancia de las concesiones realizadas en materia de acceso, también es mínima, dado que los volúmenes importados tienen, en términos relativos, sólo una significación

menor en la evolución de los mercados internacionales. En todo caso, estas importaciones corresponden, por lo general, a compras realizadas bajo términos especiales, con sólo un impacto menor en los mercados comerciales.

Estas apreciaciones son, en gran medida, también válidas para el resto de los países en vías de desarrollo, pues la gran mayoría no hace uso de subsidios de exportación y los niveles de apoyo interno son, en términos relativos, bajos. La única área que debe ser considerada como excepción es la de acceso a mercado, debido a la creciente importancia que estarían pasando a jugar como importadores de nivel mundial, países de industrialización reciente en el Sudeste Asiático, países exportadores de petróleo y países como Brasil, Colombia, México y Venezuela. La mayor apertura de esos mercados (mediante la eliminación de barreras no arancelarias y la reducción y simplificación de sus sistemas arancelarios), tendría un impacto de significación en las tendencias futuras del comercio agrícola mundial, debido a la posible expansión de esos mercados.

En los países de América Latina, el proceso de apertura del sector agrícola debería realizarse de manera gradual a fin de no acentuar los ya elevados niveles de pobreza existente en las áreas rurales de la Región. No obstante, a pesar de las concesiones incorporadas en el Acuerdo, los plazos, profundidad y tipo de medidas a aplicar, traerían, en muchos países, costos financieros, sociales y políticos que estarían por encima de los beneficios potenciales del proceso de liberalización. En el caso de los países más pobres, dada la profundidad de esas reformas, ellas deberían ir acompañadas de los recursos técnicos y financieros que, reduciendo sus costos y efectos negativos, faciliten una transición gradual al mismo tiempo que permitan asegurar el éxito de las mismas. Tales recursos no estarían disponibles en el contexto del Acuerdo de la Ronda Uruguay.

#### **El acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias**

El Acuerdo Agrícola incorpora de manera integral –mediante un acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias (AMSF)– el uso y aplicación de medidas relativas al control y seguridad sanitaria de los alimentos y de reglas de salud vegetal y animal. El AMSF reconoce que los gobiernos tienen la responsabilidad y el derecho de adoptar medidas de control, pero que ellas se deben aplicar sólo con el objetivo de proteger la vida humana, animal o vegetal y la salud, no debiéndose discriminar en contra de países que mantengan condiciones semejantes o equivalentes<sup>16</sup>. El AMSF intenta introducir medidas que, en lo posible, estén basadas en estándares reconocidos internacionalmente, a fin de armonizar la adopción y el uso de medidas sanitarias y fitosanitarias.

Los signatarios aceptarán como equivalentes las medidas utilizadas por los otros Miembros, siempre y cuando el país exportador demuestre que las medidas que aplica alcanzan los niveles de protección que exige el país importador. También se puede introducir medidas que resulten en estándares más elevados si se dispone de evidencia científica que lo justifiquen o en el caso de decisiones tomadas sobre la base de existencia de riesgos a la salud. Por último, el AMSF hace referencia a la necesidad de introducir y mantener la transparencia de los procedimientos que se utilicen.

#### **EL IMPACTO DE LA LIBERALIZACION AGRICOLA**

El Acuerdo Agrícola representa sólo un esfuerzo parcial de liberalización y, en conjunto, continuará existiendo un grado significativo de distorsión de los mercados agrícolas, aún después de concluido el proceso de reformas.

Los efectos principales se derivarían de los cambios de precios que se generarían a escala global. La tendencia predominante sería al alza de precios de los productos de zonas templadas, como resultado de la reducción de los niveles de apoyo otorgados al sector y la consecuente caída de los niveles de producción. Por el contrario, los ingresos de los países exportadores de productos tropicales experimentarían sólo cambios mínimos, en el contexto del limitado movimiento de los precios y de una demanda relativamente inelástica en los principales mercados consumidores. Consecuentemente, el efecto final sobre la balanza comercial de los países en vías de desarrollo dependería, en lo principal, del tipo de productos exportados, las necesidades de importación de alimentos básicos y de la capacidad de sustituir tales importaciones.

---

<sup>16</sup>GATT, NUR 080, 1993. p.: 11-12.

El Acuerdo proporciona el marco general bajo el cual se deberá introducir los compromisos adquiridos. Un análisis completo será posible sólo una vez que se conozcan los detalles de las ofertas realizadas y de los compromisos de liberalización adquiridos por sus signatarios. Una evaluación más precisa requeriría un estudio detallado de las condiciones específicas bajo las cuales se efectuarán dichas reformas y de la realidad de cada país, con el fin de determinar, entre otros aspectos, la dotación de recursos naturales de que dispone, la estructura y composición de su comercio exterior, el grado de concentración de su comercio y la disponibilidad de recursos financieros para adaptarse con rapidez al proceso de reformas.

La información de alcance público es altamente agregada y la mayoría de los estudios realizados permite alcanzar sólo conclusiones tentativas y de carácter general, sobre el proceso de liberalización de los mercados mundiales. En gran parte de los casos, tales estudios se refieren a grupos de países y/o a un número limitado de productos, hechos, todos, que impiden establecer conclusiones a nivel de países individuales. No obstante, estos estudios sugieren, por lo general, que los efectos del proceso de liberalización serían profundos y no afectarían por igual a todos los países y productos. En este proceso, los países más pobres tendrían que soportar una carga desproporcionada de los costos de tales reformas, sin la seguridad de beneficios adicionales.

El trabajo de Goldin (Goldin y Knudsen, 1990) incorpora algunos de los estudios más importantes realizados en este campo, hasta comienzo de la década. Aunque realizado bajo condiciones diferentes, éste permite ilustrar algunas de las implicaciones del proceso de liberalización aprobado en la Ronda Uruguay. Goldin concluye que "... todos los modelos indican aumentos en los precios de la carne, productos lácteos y el azúcar, a la vez que todos (excepto el modelo de la OCDE) pronostican la subida del precio de los cereales para consumo humano. En cuanto a los cereales secundarios, los resultados son más ambiguos con tanto el modelo de la OCDE como el de Zietz y Valdés indicando una caída del precio, y los otros modelos pronosticando que esos precios subirían como resultado del proceso de liberalización en los países de la OCDE"<sup>17</sup>.

Los diferentes modelos presentados por Goldin pronostican, no obstante, variaciones muy grandes en los precios de los productos estudiados. Las más importantes se producen en los precios de los productos lácteos que fluctúan entre un alza del 14% y del 95%. Aun cuando menores, las variaciones de precios en el caso del azúcar alcanzarían a alzas de entre 9 y 57% y de entre 5 y 43% para la carne. Por su parte, aun cuando con algunas excepciones que pronostican una caída o un alza menor, las estimaciones realizadas indican que el precio del trigo se incrementaría entre el 15 y 27%<sup>18</sup>.

Cuando los modelos estudian los efectos de un proceso de liberalización agrícola introducido simultáneamente en los países de la OCDE y en los países en vías de desarrollo, se producirían tendencias semejantes en las alzas de precios, aun cuando los movimientos serían menos pronunciados, como resultado de los aumentos de la producción que se espera se producirían en los países en vías de desarrollo<sup>19</sup>.

En síntesis, aun cuando en algunos pocos casos habría tendencias aparentemente contradictorias, la casi totalidad de los modelos presentados en el estudio de Goldin, indicarían que en el corto y mediano plazo se produciría el alza de los precios de los productos de zonas templadas que, por lo general, constituyen el grueso de los alimentos de consumo básico a través del globo: cereales, lácteos, carnes y azúcar. Los mayores precios internacionales causarían presiones financieras considerables sobre la balanza de pagos de los países importadores netos de tales productos, pero la duración y el impacto final de esas presiones serán resultado de los recursos de que disponga para desarrollar su capacidad productiva y sustituir dichas importaciones por productos de origen doméstico.

<sup>17</sup>GOLDIN, IAN and KNUDSEN, ODIN (ed.). 1990. 'Agricultural Liberalization-Implications for Developing Countries'. OCDE and Banco Mundial. París. 475 p.

<sup>18</sup>Ver BURNIAUX, J.M. *et al.*, 'The food gap of the developing world: A general equilibrium modelling approach' y 'Economy-wide effects of agricultural policies in OECD Countries'; ANDERSON, K. and TYERS, R., 'How developing Countries could gain from agricultural trade liberalization in the Uruguay Round'; MOREDDU, C. *et al.*, 'Agricultural policies in developing Countries and agricultural trade'; y ZIETZ, J. and VALDES, A., 'International inter-actions in food and agricultural policies', en GOLDIN and KUNDSEN, *op. cit.* 1990.

<sup>19</sup>ANDERSON, K. and TYERS, R., *op. cit.* 1990. Ver GOLDIN, I. and KNUDSEN, O., *op. cit.* 1990. p.: 475-486; y Ver KRISOFF, B. *et al.*, 'Developing Countries in an open economy: the case of agriculture', y FROHBERG, K. *et al.*, 'Would developing Countries benefit from agricultural trade liberalization in the OECD Countries?', ambos en GOLDIN and KNUDSEN, *op. cit.* 1990. Ver KRISOFF y FROHBERG, respectivamente, para detalles de los modelos USDA y IIASA.

Se debe considerar, entonces, el impacto del proceso de liberalización sobre el comercio de aquellos países que dependen de la producción y exportación de productos tropicales que, por lo general, corresponden a países altamente dependientes de las importaciones de alimentos de zonas templadas. La casi totalidad de los estudios sugiere que la liberalización del comercio de productos tropicales conduciría sólo a alzas menores de los precios y de los ingresos, que no alcanzarían a compensar las pérdidas de ingreso ocasionadas por los incrementos en los costos de las importaciones de alimentos de consumo básico. Más importante aún, autores como Mabbz-Zeno (Mabbz-Zeno y Krissoff, 1990) pronostican la caída de los precios y de los ingresos de exportación de productos tales como café, cacao y té<sup>20</sup>.

Un estudio que corresponde destacar, es el trabajo realizado, en 1990, bajo los auspicios de la UNCTAD y el World Institute for Development Economics Research (WIDER)<sup>21</sup>. Este modelo estudia el impacto que tendrían cambios, introducidos simultáneamente, en las políticas agrícolas y comerciales de Australia, Canadá, la Unión Europea, los EE.UU. y Japón (manteniéndose inalteradas esas políticas en el resto de los países), sobre el comercio de los principales productos agroalimentarios (cereales, carne, azúcar, semillas oleaginosas y aceites vegetales, café, té, cacao, tabaco y algodón).

El estudio realiza estimaciones de los cambios que se producirían (bajo cuatro escenarios alternativos) en los precios internacionales de los productos seleccionados, analizando el impacto sobre la balanza comercial de los países incluidos en el modelo y los cambios ocasionados en sus niveles de 'bienestar'. Este último, siendo el costo o beneficio monetario neto atribuible a consumidores, productores y la caja fiscal. El modelo utiliza para sus estimaciones los regímenes comerciales existentes durante el período de 1984-86<sup>22</sup>.

Los resultados del estudio ocultan disparidades muy grandes de país a país, de modo que, para los efectos de este ensayo, se han resumido los resultados más importantes para los países de América Latina y el Caribe. Uno de los primeros aspectos que corresponde destacar, es el impacto muy variado y concentrador que tendría la liberalización agrícola. Este estudio indicaría costos y beneficios financieros potenciales muy diferentes para los países de la Región, según sean los productos y escenarios considerados en el modelo. No obstante, algunos resultados tienden a repetirse bajo esos varios escenarios.

En **primer lugar**, los beneficiarios principales del proceso de liberalización serían, por lo general, los exportadores mayores de aquellos productos que en la actualidad se enfrentan a precios internacionales deprimidos como resultado del uso de medidas proteccionistas que limitan o reducen el consumo en los países desarrollados (por ejemplo, impuestos al consumo de café, cacao y tabaco), o, debido al uso de subsidios de exportación, como en los cereales, lácteos y azúcar. En la liberalización de productos tropicales, los beneficios se concentran en un grupo pequeño de países (Brasil y Colombia), con beneficios menores en los casos de América Central y México. En la liberalización de los productos de zonas templadas los beneficios se concentran en Argentina y, en menor medida, en Brasil, Cuba y Uruguay, mientras que el grueso de los países de la Región experimentarían pérdidas importantes en su comercio exterior (aumento en el costo de las importaciones) y una caída en los niveles de bienestar nacional.

En **segundo lugar**, al menos en el corto y mediano plazo, se perjudicarían los países importadores netos de productos de zonas templadas (en particular, de alimentos de consumo básico) que no tienen capacidad para sustituir dichas importaciones (por ejemplo, países del Caribe). Los resultados del modelo indicarían que, debido al tipo de productos incorporados en el estudio, Chile también sufriría pérdidas, tanto en su balanza comercial como una caída en los niveles de bienestar nacional.

En **tercer lugar**, desde la perspectiva de América Latina, el escenario más ventajoso se produciría con el **aumento del volumen** de las exportaciones de productos tropicales. Según el estudio, un aumento del 10% en las importaciones de los países avanzados, sería particularmente efectiva para estimular las ganancias de los exportadores de la Región. Bajo este escenario, la Región experimentarían aumentos significativos en sus ingresos de exportación y en los niveles de bienestar nacional equivalentes a \$ 3.446 y \$ 2.769 millones de dólares, respectivamente. Sin embargo, más de dos tercios de los ingresos adicionales generados en el proceso se concentrarían sólo en tres países: Brasil, Colombia y México.

<sup>20</sup>MABBZ-ZENO, C. and KRISOFF, B. 1990. 'Tropical beverages in the GATT', en GOLDIN and KNUDSEN, *op. cit.*, 1990, p.: 188-191.

<sup>21</sup>Ver 'Agricultural trade liberalization in the Uruguay Round: implications for developing Countries', NACIONES UNIDAS. 1990. Nueva York. UNCTAD/ITP/48.

<sup>22</sup>Para detalles sobre esta sección ver NACIONES UNIDAS. 1990. UNCTAD/ITP/48, *op. cit.* Ver, en especial, p.: xviii y p.: 14-15.

La liberalización, medida en función de los ingresos o pérdidas que genera en términos de comercio y de los niveles de bienestar, tendrá un impacto considerable sobre los países de la Región. En síntesis, según este modelo, países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua podrían beneficiarse, prácticamente, bajo cada uno de los escenarios estudiados, al mismo tiempo que Chile y los países del Caribe sufrirían pérdidas bajo todos ellos. En el resto, el impacto de la liberalización varía considerablemente, dependiendo del tipo de productos y de las condiciones bajo las cuales se realizan las reformas.

La liberalización del comercio de productos de zonas templadas conduciría (con las excepciones de Argentina, Brasil y Uruguay) a pérdidas de ingreso casi generalizadas en los países de la Región, mientras que la expansión de las importaciones de productos tropicales en las naciones desarrolladas conduciría al aumento de los ingresos regionales. No obstante, esos ingresos tenderían a concentrarse en sólo unos pocos países.

## SINTESIS Y COMENTARIOS FINALES

Se ha argumentado que uno de los principales problemas que ha enfrentado América Latina en materia de desarrollo agrícola, ha sido el proteccionismo en los países desarrollados y las distorsiones que produce en el mercado internacional. Sin embargo, se ha sugerido que la liberalización, en el mejor de los casos, ofrece sólo una solución parcial a los problemas de subdesarrollo del campo, a la vez que plantea desafíos enormes y trae riesgos muy elevados para los países más necesitados.

Una evaluación precisa del Acuerdo Agrícola requeriría un estudio detallado de la realidad de cada país. No obstante, los estudios de simulación realizados hasta el momento han permitido presentar una idea aproximada de las implicaciones generales de este proceso. En ellos se sugiere que la tendencia predominante, al menos en el corto y mediano plazo, sería al alza de los precios de los productos agrícolas de zonas templadas (cereales, lácteos, carnes y azúcar) y que la liberalización del comercio de productos tropicales (con la excepción del azúcar) conduciría sólo a alzas menores de los precios.

Así, a partir del comportamiento diferente que tendrían los precios de estos productos y como resultado de los costos adicionales que se producirían en las importaciones de alimentos de consumo básico, la liberalización agrícola causaría presiones financieras de importancia sobre la balanza de pagos de los países importadores netos. También es posible que sus niveles de seguridad alimentaria se vean afectados. Sin embargo, la duración y el impacto final de estas presiones serían resultado de la capacidad y de los recursos que tengan para modernizar el sector y para sustituir dichas importaciones por productos de origen doméstico.

En cuanto a los países de la Región, el proceso de reformas agrícolas parecería ofrecer nuevas oportunidades para expandir la producción y las exportaciones del sector. Estas, sin embargo, se materializarán sobre la base de las características que adopte el mercado internacional y a partir de la capacidad de respuesta de cada país para adaptarse a los cambios y para competir de manera efectiva en ese mercado.

Aun cuando, en principio, la Región podría beneficiarse con la liberalización agrícola, los beneficios tenderían a concentrarse en países con mayores recursos y con la capacidad técnica para modernizar su agricultura y responder a las demandas de mercados que serán cada vez más competitivos. Las oportunidades que se creen no se repartirían por igual en todos los sectores, siendo mayores los beneficios para los productos de zonas templadas. Del mismo modo, habrá países en que sus diversos sectores económicos y sociales se verán afectados de manera muy diferente, con la creciente integración a los mercados internacionales.

La mayoría de los modelos utilizados asume que todos los productores tendrán la misma capacidad de respuesta frente al proceso de reformas que se avecina, que la tecnología estará libremente disponible y que los países tendrán los recursos financieros para ajustarse a dichos cambios. Se puede sugerir, sin embargo, que la mayor apertura económica y la creciente inserción en el mercado internacional tenderían a eliminar del mercado a los productores menos competitivos, contribuyendo, por una parte, con el proceso de concentración económica en el campo y, por la otra, a la reordenación radical de la división internacional de la producción agroalimentaria.

La realidad de las estructuras sociales y económicas de las áreas rurales de la Región impedirían que los beneficios potenciales del proceso de liberalización y de la consecuente expansión del comercio se distribuyan con equidad. Si bien es cierto que la liberalización agrícola permitiría desarrollar el potencial agroalimentario

de algunos sectores productivos en países como Argentina, Brasil y Uruguay, dicho proceso iría acompañado de costos sociales elevados, al exponer a cientos de miles de pequeños productores y campesinos pobres a niveles muy elevados de competencia que, probablemente, conducirían a la desarticulación de las economías campesinas que forman la base de su subsistencia.

La desarticulación de las economías campesinas, a su vez, podría acelerar la pérdida de control del campesinado sobre su capital productivo y conducir a su expulsión de la tierra y, en consecuencia, acentuar el empobrecimiento de las áreas rurales de la Región. Además, dada la importante contribución que realiza ese sector en la producción de alimentos de consumo básico, su salida del sistema debilitaría los niveles de seguridad alimentaria y los países de la Región pasarían a ser cada vez más dependientes del mercado internacional para su abastecimiento.

No será fácil dar respuesta a los desafíos que se abren con el proceso de liberalización agrícola. Este ensayo ha sostenido que este proceso tendría un impacto considerable sobre los pequeños productores y las economías campesinas, con efectos posiblemente negativos sobre los niveles de pobreza rural y de seguridad alimentaria en la Región. Los países económica y políticamente más débiles enfrentarían dificultades considerables para resolver tales problemas y el resto de los desafíos que plantean las reformas del sector. Así, de no mediar un programa masivo de cooperación que facilite su participación competitiva y de manera gradual en el mercado internacional, se acentuaría la vulnerabilidad que experimentan los países de menor desarrollo en la Región y, en particular, y sus sectores más postergados.

Las medidas que permiten a los países de América Latina y el Caribe introducir plazos más largos y una flexibilidad mayor en la aplicación de los compromisos de liberalización, pueden ser consideradas un paso en la dirección adecuada. No obstante, estas medidas no son suficientes. Ahora corresponde asegurar los recursos que se requiere para permitir la aplicación exitosa de las mismas y minimizar sus efectos negativos.

La decisión adoptada en Ginebra, en 1993 (con todos sus problemas, contradicciones y desafíos), marca un quiebre de gran importancia con el pasado y señala un cambio de rumbo en la dirección que deberá seguir la agricultura y la formulación de políticas agrícolas en el próximo siglo. Los países de América Latina deberán incorporarse de lleno en ese proceso, pues, de lo contrario, se corre el riesgo de continuar subsistiendo en los márgenes de los cambios que se proyectan a futuro. Para ello, se requiere el esfuerzo concertado de los países de la Región y el apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional.