

II

PERSPECTIVAS DEL COMERCIO MUNDIAL AGROALIMENTARIO

Por
LUIS LÓPEZ CORDOVEZ (*)

I. INTRODUCCIÓN

EL comercio mundial agroalimentario (CMA) que alcanza al 10 % del comercio internacional de bienes, se caracteriza por presentar las mayores distorsiones y los conflictos más serios y delicados entre países; porque en su funcionamiento se han soslayado persistentemente las normas y disciplinas del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT); y por un mercado desequilibrio estructural entre una producción agroalimentaria que crece constantemente y una demanda limitada en los países desarrollados, como por descensos en el consumo alimentario y alguna sustitución de importaciones en los países en desarrollo, influidos ambos por la recesión económica asociada al endeudamiento externo.

En la evolución del CMA han influido poderosamente las políticas agrícolas de los países desarrollados, que con mecanismos diferentes buscaron objetivos idénticos: garantizar los ingresos que perciben los productores, satisfacer preocupaciones relacionadas con la seguridad alimentaria y contribuir a otros propósitos nacionales de orden social. La persistente aplicación de esas políticas y sus derivaciones comerciales, han determinado que en algo más de dos decenios los países desarrollados pasen de ser importadores a exportadores netos de alimentos, y con excedentes acumulados. El complicado

(*) Director de la División Agrícola conjunta CEPAL-FAO. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL).

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 152 (abril-junio 1990).

despliegue de mecanismos de ayuda y los elevados niveles de protección a la agricultura, según estimaciones de la Secretaría de la OCDE, en 1983 costaron a sus 18 países miembros alrededor de 270.000 millones de dólares norteamericanos (1), cifra prácticamente similar al valor del CMA en dicho año.

El proteccionismo a la agricultura está profundamente arraigado en los países desarrollados y ha aumentado sostenidamente. Ha transformado prácticamente todos los aspectos de esta actividad económica, alterado radicalmente sus funciones y trastornado el entorno económico interno y externo en que ella se desenvuelve. Ha generado cambios estructurales, técnicos y sociales profundos que han sido institucionalizados progresivamente y que se traducen en crecimientos sostenidos de la productividad agrícola.

Los países desarrollados, en particular los Estados Unidos y los países de la CEE, suministran algo más de dos tercios de las exportaciones agroalimentarias mundiales y absorben también unos dos tercios de las importaciones; con la participación de las empresas transnacionales controlan el funcionamiento y determinan la evolución del CMA. Traen desde los países en desarrollo componentes marginales de sus dietas alimenticias y les suministran, mediante exportaciones subsidiarias, crecientes volúmenes de alimentos básicos. Las ventas concesionales y la ayuda alimentaria —que representan casi un 30 % de las exportaciones de cereales de los países en desarrollo— contribuyen a perturbar el funcionamiento del CMA y desestiman la producción de alimentos en los países recipientes.

Entre 1963 y 1988 los países en desarrollo redujeron casi en nueve puntos su participación relativa en las exportaciones agroalimentarias mundiales. Han tenido pérdidas sustanciales en su participación en el comercio mundial de cereales, carne, azúcar, productos lácteos y de ciertos aceites vegetales. Exportan en general los productos menos dinámicos en el CMA, los cuales enfrentan barreras especiales y restricciones no arancelarias, que influyen poderosamente en el acceso a los mercados de los países desarrollados. Por otra parte, los precios del café y el cacao han seguido una tendencia a la baja a largo plazo, a causa tanto de una demanda poco dinámica como de la existencia de grandes excedentes. Esa trayectoria es opuesta a la importancia crucial y dominante que las exportaciones

(1) OCDE, *Agricultura policies, markets and trade: Monitoring and outlook 1989*, París, 1989.

agroalimentarias tiene para el crecimiento de los países en desarrollo; el funcionamiento de los mercados internacionales está en el centro de sus preocupaciones y define en gran medida sus perspectivas reales de progreso.

Las frecuentes tensiones y conflictos comerciales surgidos entre los países que controlan el CMA, una mayor percepción del elevado costo de la ayuda a la agricultura y de sus implicaciones sobre los recursos fiscales y sobre su asignación sectorial, la marginal importancia efectiva de los esquemas de acceso preferencial a los mercados, las preocupaciones por el medio ambiente, y el reconocimiento de que las actuales disciplinas del GATT son ineficientes y deficientes en su concepción y en su texto, condujeron a que se incluya la agricultura en la Declaración Ministerial de Punta del Este, que dio inicio a la Ronda Uruguay. Por primera vez en la historia del GATT las políticas agrícolas nacionales están siendo examinadas dentro de las negociaciones comerciales multinacionales (NCM), dadas sus repercusiones profundas en el acceso a las importaciones y en la competencia en las exportaciones agroalimentarias.

La Decisión del Comité de Negociaciones Comerciales, de abril de 1989, especifica las bases a corto y largo plazo para que continúen las negociaciones sobre la agricultura. Contiene compromisos de congelar y de efectuar reducciones progresivas y sustanciales en la ayuda interna y en la protección a la agricultura, de mantener los actuales niveles de acceso a los mercados, de otorgar trato especial y diferenciado a los países en desarrollo y de armonizar las normas de sanidad animal y vegetal.

Con base en el enfoque «marco» y en los elementos y directrices para la reforma a corto y largo plazo sancionados por los Ministros en Ginebra, las NCM están entrando en una fase acelerada e intensa. Los principales países y grupos de países negociadores: la CEE, los Estados Unidos, Japón, el Grupo de Cairns, los países europeos nórdicos y los países importadores netos de alimentos, han presentado sus propuestas de negociación. El debate que ellas han generado ha puesto en evidencia las posiciones y cuestiones más críticas en las negociaciones en la agricultura, que han demostrado ser las de mayor trascendencia y consecuencias y, por ello, las más complejas y difíciles dentro de las NCM. Los Estados Unidos y la CEE, los dos grandes protagonistas en estas negociaciones, discrepan en sus enfoques conceptuales y operativos para reducir gradual y efectivamente la ayuda interna y la protección a la agricultura. Los 13 países expor-

tadores eficientes que integran el Grupo de Cairns, realizan tenaces esfuerzos por encontrar soluciones imaginativas, coherentes, complejas y precisas que contribuyan a superar las diferencias surgidas.

A finales de 1990 la Ronda Uruguay llegará a resultados que fortalezcan el multilateralismo o que consoliden el proteccionismo y los entendimientos bilaterales. La fuerte presión ejercida por los consumidores y los contribuyentes han conducido a las reformas que los países de la CEE y el Japón vienen realizando en sus políticas agrícolas y sus expresiones comerciales. La conveniencia de reducir progresiva y sustancialmente la ayuda interna y el proteccionismo estaría cobrando fuerza en ambientes políticos, económicos y académicos de los países desarrollados, en razón de sus beneficios potenciales para dichos países y para el progreso efectivo y oportuno de los países en desarrollo. Tanto las presiones como el análisis crítico interno podrían conducir a que los países de la CEE adopten finalmente una posición negociadora más flexible. El fracaso de las negociaciones en la agricultura impediría el logro de resultados positivos en otras áreas de negociación, dadas sus interrelaciones y comprometería los avances futuros de la industria y los servicios europeos.

Los países de América Latina y el Caribe, cuyas exportaciones agroalimentarias presentan el 44% de las exportaciones de los países en desarrollo, manifestaron en el 23.º Período de Sesiones de la CEPAL, realizado recientemente en Caracas, su determinación de impedir que persista el deterioro económico y social y de rescatar su capacidad de acceder al desarrollo, mediante la transformación productiva con equidad, apoyada en la competitividad. Reiteraron la importancia crucial que para el logro de esa transformación tiene el ordenamiento y desarrollo del CMA, resultante de una cooperación internacional más solidaria, eficaz y pragmática.
