

LA RONDA URUGUAY DEL GATT Y LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Por
ALEJANDRO JARA (*)

I. INTRODUCCIÓN

CON mucha frecuencia se dice que la agricultura no está cubierta por el GATT. El punto de partida de mi exposición es contradecir esta afirmación, pues parte del problema reside justamente en que el GATT se aplica a la agricultura. En efecto, las disposiciones del Acuerdo General no distinguen entre productos o sectores de productos, salvo dos de ellas que se refieren específicamente a productos «agropecuarios y pesqueros» (Artículo XI:2:c) o a «productos primarios» (Artículo XVI:3).

Ambas disciplinas mencionadas constituyen excepciones a reglas generales, y además de ser deficientes en cuanto a su redacción, están basadas en los efectos que pueda tener la aplicación de ciertas medidas de política comercial. El Artículo XI prohíbe la aplicación de restricciones cuantitativas u otras medidas de efecto equivalente, pues bajo el GATT el único instrumento legítimo de protección es el derecho de aduana. El párrafo 2:c de ese Artículo, en cambio, permite tales medidas cuando sean necesarias para la ejecución de ciertas políticas gubernamentales en el área agrícola o pesquera que tengan por objetivo, entre otros, restringir la cantidad del producto nacional similar que puede ser comercializado o producido. Sin embargo, las restricciones en la frontera no puede tener el efecto de limitar las importaciones de manera que se altere la relación preexistente entre éstas y la producción nacional.

(*) Especialista en comercio exterior. Sistema Económico Latino-Americano (SELA).
— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 152 (abril-junio 1990).

Por su parte, el Artículo XVI:4, así como, el Código de Subsidios y Derechos Compensatorios, prohíbe a los países industrializados el empleo de subsidios a las exportaciones, pero su párrafo 3 los permite para los productos primarios incluyendo los agropecuarios. Sin embargo, el subsidio no debe tener el efecto que el país que lo otorga adquiera más de una parte equitativa del mercado mundial del producto en cuestión. Nunca se ha podido determinar, ni siquiera bajo los procedimientos de solución de diferencias, si un país ha adquirido «más de una parte equitativa» lo que, por lo demás, sólo es susceptible de constatarse cuando el efecto ya se ha producido.

Las deficiencias de estas disciplinas han sido puestas en creciente evidencia en el curso de los años. Pero, la otra parte del problema reside en que dichas normas han dejado espacios para la formulación y aplicación de políticas agrícolas nacionales que han terminado por desbordar casi completamente los débiles vestigios de disciplinas multilaterales. La historia es ilustrativa. La excepción para el sector agrícola en el sentido de permitir la aplicación de restricciones cuantitativas, fue originalmente diseñada para acomodar la política agrícola de los EE.UU. A principios de la década de los cincuenta, dicho país dictó una nueva ley con una política incompatible con la excepción, por lo que hubo de solicitar a las *partes contratantes* una exención especial que le fue concedida sin plazo. Dicha exención sigue vigente y permite que los EE.UU. mantengan restricciones a las importaciones de productos lácteos, cacahuetes, algodón y azúcar.

En seguida, la adhesión de Suiza al GATT estableció otro precedente negativo, pues en su Protocolo quedó estipulada una exención a la prohibición de aplicar restricciones cuantitativas. El advenimiento de la Comunidad Económica Europea, uno de cuyos ejes centrales es la Política Agrícola Común y cuyos instrumentos de política y efectos sobre el comercio son ampliamente conocidos, terminó por complementar un cuadro en el cual los países «industrializados», se convirtieron en los principales productores y exportadores agrícolas gracias al poder de sus tesoros públicos y a las estructuras de la representación política en los parlamentos.

Mientras tanto, en la mayoría de los países en desarrollo, las estructuras políticas obligaron a privilegiar al consumidor urbano y las políticas de desarrollo priorizaron al sector industrial, generando fuertes y crecientes desincentivos a la producción agrícola.

En las siete rondas de negociaciones comerciales multinacionales celebradas bajo los auspicios del GATT, los resultados de liberali-

zación del comercio agrícola han sido muy escasos. En la última Ronda, denominada de Tokio (1973-1979), se hizo un intento que fracasó ante los fuertes intereses contrapuestos de los EE.UU. y la CEE. Algunos acuerdos de esa Ronda tienen relación con la agricultura. El Código sobre Subsidios y Derechos Compensatorios perpetuó la regla de la «parte más que equitativa» como disciplina en materia de subsidios a las exportaciones de productos primarios. El Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, relativo a la normalización, excluyó las reglamentaciones técnicas basadas en los procesos y métodos de producción que son de importancia capital en el sector agrícola. El Acuerdo Internacional sobre Productos Lácteos estableció un amplio sistema de intercambio de información, examen y consultas, además de constituir un marco en el cual los signatarios (en su mayor parte, países exportadores) convinieron precios mínimos de exportación revisables regularmente, lo que permite evitar una competencia demasiado ruinosa pero no es una disciplina que tienda a la liberalización ni contenga efectivamente los niveles de subsidios. El Acuerdo Internacional sobre Carne Bovina, por su parte, es de carácter meramente consultivo, sin disposiciones de carácter económico o disciplinas relativas a la política comercial.

En los años siguientes a 1979, los niveles de producción de los rubros básicos siguieron aumentando, generando crecientes excedentes que se sumaron a las existencias o se colocaron en los mercados internacionales mediante subsidios a las exportaciones. La magnitud de estos fue en aumento, en la medida en que los precios internacionales decrecieron y que se mantuvieron o incrementaron los precios de sustentación internos. La situación se agudizó y generó algunas resistencias y/o reacciones que, en alguna medida, explican la razón por la cual en la Declaración de Punta del Este que lanzó la Ronda Uruguay en Septiembre de 1986, los Ministros por primera vez convinieron en atacar el problema de la agricultura en su raíz. En efecto, y a manera de ejemplo, los crecientes costos en los presupuestos públicos ocasionan variadas reacciones de diversos sectores que llaman a una limitación del gasto agrícola. Los EE.UU. iniciaron un programa de subsidiar las exportaciones discriminando en función del mercado de destino y con el ostensible propósito de desplazar a las exportaciones de la CEE en ciertos mercados. Asimismo, las situaciones de los precios, la competencia de subsidios y las crecientes limitaciones al acceso en ciertos mercados, originan una virtual gue-

rra comercial, particularmente entre las grandes potencias, pero cuyos efectos son ruinosos para los demás países.

La Declaración de Punta del Este es un notable reconocimiento del cuadro descrito y define ciertos objetivos de negociación que, tomados en su conjunto, implican un ataque a la raíz profunda del problema, es decir, las políticas nacionales agrícolas. En otras palabras, se sientan las bases para convenir internacionalmente los medios para iniciar una reforma de las políticas agrícolas internas, y establecer disciplinas eficaces sobre todas las medidas que afecten el acceso a los mercados y la competencia de las exportaciones.

En función de las posiciones de los países, los actores principales en las negociaciones han sido la CEE, el resto de Europa y Japón, los EE.UU., el Grupo de Cairns —una notable alianza entre países desarrollados, en desarrollo y otros (Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Fiji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Tailandia y Uruguay)— que jugó aún antes de iniciada la Ronda un rol fundamental para lograr un mandato de negociación positivo. A estos, una vez iniciadas las negociaciones, se sumó un grupo de países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, motivados por los posibles efectos negativos que tendrían en sus cuentas externas si liberalizaran los mercados y suprimieran o limitaran los subsidios a las exportaciones.

En Diciembre de 1988 se reunieron los Ministros en Montreal, Canadá para realizar un balance de la marcha de las negociaciones a mitad del período previsto para las mismas. Se registraron avances en muchas áreas pero no hubo acuerdo en cuatro de los quince grandes grupos en que está organizada la Ronda, v. gr., textiles y vestido, salvaguardias, propiedad intelectual y especialmente agricultura. En esta última, el problema principal fue la inflexibilidad en las posiciones de la CEE y los EE.UU. Ante esto, cinco países latinoamericanos, precisamente los que integran el Grupo de Cairns, bloquearon todos los resultados, y obligaron a un intenso proceso de consultas que llevó hasta abril de 1989. En esta última ocasión, se logró un amplio acuerdo sobre las materias pendientes, y la Ronda pudo continuar.

En cuanto a la agricultura, el avance logrado en abril de 1989 es digno de destacar. Por ejemplo, se registró un consenso en que las políticas agrícolas deben ser más sensibles a las señales del mercado internacional, y que el objetivo de largo plazo de las negociaciones es establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y

orientado al mercado, para lo cual debe iniciarse un proceso de reforma. Como base para las negociaciones se convino que los países desarrollados no sobrepasarían los niveles entonces vigentes de la ayuda interna y a la exportación y de la protección en la frontera. Asimismo, declaran la intención de reducir los niveles de ayuda y de protección para 1990.

II. ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES

Las negociaciones sobre la agricultura presentan cuatro frentes:

- i) Acceso a los mercados;
- ii) Ayuda interna;
- iii) Subsidios a las exportaciones, y
- iv) Medidas sanitarias y fitosanitarias.

En materia de *acceso*, hay tres escenarios o enfoques. El primero es auspiciado por EE.UU. y el Grupo de Cairns y está basado en el concepto de arancelización. Propone convertir a todas las restricciones cuantitativas, restricciones «voluntarias» a las exportaciones, y otras barreras no arancelarias en derechos de aduana. La conversión se haría sobre la base de la diferencia entre los precios internacionales y los internos registrados en un período de referencia. Sin embargo, en muchos casos el resultado de la conversión podría ser un derecho de aduana tan elevado que sería prohibitivo. En consecuencia, proponen tomar el promedio de las importaciones de, por ejemplo, los tres últimos años, y convertirla en una cuota arancelaria con un derecho de aduana cero o muy bajo. Luego, durante un período (10 años) la cuota se ampliaría en tramos anuales iguales, por una parte, al tiempo que el derecho de aduana que resulte de la conversión se reduciría de igual manera. En esta forma, al término del período, se llegaría a un comercio regulado solamente por un derecho de aduana muy bajo para todas las importaciones agrícolas.

El segundo enfoque es propuesto por la CEE, la que expresa su conformidad con la idea de la arancelización calculada sobre la base de la diferencia entre los precios mundiales o internos. Sin embargo, prefiere derechos específicos en contraposición a los *advalorem*. Pero mantiene una posición contraria a la cuota arancelaria. La CEE propone que el equivalente arancelario que resulte de la conversión se componga de un componente fijo y por encima de éste, uno varia-

ble. El componente fijo se consolidaría y podría reducirse mediante negociaciones. Por su parte, el variable se aplicaría cuando los precios internacionales o las tasas de cambio varien más allá de cierto rango. Mientras los precios o las tasas se mantengan dentro del rango acordado —denominado «elemento de franquicia.» No se aplicaría el derecho variable. Por tanto, el mayor acceso propuesto por la CEE es igual al elemento de franquicia. Si este enfoque prevaleciera, la situación en materia de acceso variaría sólo marginalmente respecto de la actual.

El tercer enfoque es el sostenido, en términos generales, por Japón, los Países Nórdicos, Suiza y Canadá (pese a que este último es miembro del Grupo de Cairns). Por una variedad de motivos como la seguridad alimentaria, la agricultura de montaña, objetivos no comerciales de las políticas nacionales, etc. Estos países quieren excepciones respecto de los enfoques propiciados por los EE.UU., Cairns y la CEE, a fin de poder aplicar restricciones cuantitativas inclusive bajo disciplinas más flexibles que las actuales del GATT. El problema consiste en que las excepciones pueden ser aplicadas por cualquiera, y que si suman los motivos por las cuales los países pudieran valerse de ellas, se llegaría a una situación igual o peor que la actual en materia de acceso.

En cuanto al *apoyo interno*, un primer enfoque es el propiciado por los EE.UU. y se basa en las políticas agrícolas. En resumen, proponen un sistema de luces de tráfico. Ciertas políticas serían permitidas (luz verde) pues por definición no tiene efectos negativos o muy considerables sobre el comercio. Un segundo grupo de políticas comprendería a las prohibidas (luz roja), como los pagos directos, los precios garantizados, etc. La luz amarilla agruparía a todas las demás políticas que estarían sujetas a disciplinas y vigilancia multilaterales. De esta manera, desde enero de 1991 las políticas agrícolas serían «verdes» o «amarillas».

El segundo enfoque corresponde al de la CEE y se basa en su posición de que jamás renunciarán al sistema de doble precio (el interno garantizado y el internacional o de exportación). En cambio, ofrece calcular todo el gasto en cada sector —azúcar, granos, carne, aceites, etc.— incluyendo las transferencias del consumidor, mediante el ESP (equivalente de subsidios al productor). El monto resultante de dicho cálculo se consolidaría o congelaría y podría ser reducido mediante negociaciones y se supone que ellos tendría el efecto de disminuir el apoyo interno, como los precios garantizados.

Este es un enfoque eminentemente «contable», que dejaría a los gobiernos en libertad de aplicar las políticas de apoyo interno que estimen más conveniente con la sola limitación del nivel de gasto consolidado. El Grupo de Cairns, en términos muy simples, combina ambos enfoques, el de EE.UU. y el de la CEE.

Sobre *subsidios a la exportación*, el Grupo de Cairns propone eliminarlos en diez años y EE.UU. en cinco. A países como Japón y Suiza, no les interesa. La CEE, en cambio, no puede prescindir de ellos pues es un componente central de su política de doble precio y se ha erigido en el segundo exportador mundial de productos agrícolas. Las negociaciones en esta esfera son muy difíciles por los intereses involucrados. Una posibilidad es encaminarse a una prohibición o eliminación de los subsidios a las exportaciones pero previniendo algunas limitadas excepciones sujetas a disciplinas estrictas, es decir, un enfoque de política. La otra opción es convenir una reducción de los montos que se emplean en subsidiar, es decir, entrar en una negociación financiera.

En la esfera de las *medidas sanitarias y fitosanitarias*, los trabajos han avanzado mucho y hay principio de importantes acuerdos. En general, se ha puesto énfasis en: i) la necesidad de encaminarse hacia una creciente armonización de estas medidas, sobre la base de normas internacionales; ii) que estas medidas tengan siempre una sólida base científica; iii) una vigilancia multilateral; iv) en sistemas de control nacional administrados de manera no proteccionistas, y v) en crear las condiciones para que ciertos países no sigan aplicando políticas de riesgo cero, que equivalen a prohibir totalmente las importaciones.

III. COMENTARIOS FINALES

Queda, indudablemente, mucho por definir aún en las negociaciones. Además de las definiciones sobre cuestiones básicas como los enfoques y opciones de negociación descritos, hay otras materias como, por ejemplo, la cobertura, pues aún no está resuelto si los resultados se aplicarán a sectores como la pesca, a ciertos productos forestales, o cómo se aplicarán a los productos alimenticios elaborados y a los hortofrutícolas.

En el fondo lo que está en juego es definir los límites aceptables de la intervención gubernamental en los procesos de la producción y

comercialización de productos agrícolas. La orientación que tenga la reforma agrícola que se espera que se inicie como resultado de la Ronda Uruguay determinará, en una importante medida, los términos de la competencia internacional a escala global. En otras palabras, en la Ronda se definirá quiénes producirán qué productos, y cómo y bajo qué condiciones se formarán los precios internos y externos.

Los países de América Latina y el Caribe han asignado a estas negociaciones una alta y prioritaria importancia. Su posición ha girado, en términos generales, en torno a cuestiones tales como un mejoramiento sustancial de las condiciones de acceso a los mercados, que las ventajas comparativas que poseen puedan traducirse en mayores volúmenes de producción y exportación, que los precios internacionales sean remunerativos, que el comercio se desenvuelva sobre bases no discriminatorias, y que se prevea la necesaria flexibilidad para el ajuste de sus propias políticas agrícolas. Justo es reconocer que entre los países de la región se ha notado una división entre los exportadores y los importadores netos. Sin embargo, ella es un tanto artificial toda vez que en cada país siempre hay un sector con intereses exportadores y que las preocupaciones de los importadores son propias de todas las autoridades responsables de las cuentas externas. Por lo mismo, esta división se ha atenuado y los pronunciamientos de los países de la región han sido inequívocos en el sentido de propiciar un enfoque de liberalización del comercio y la eliminación de las distorsiones. Ello acerca a la región más hacia posiciones como las sostenidas por el Grupo de Cairns y EE.UU. Tomando el enfoque de la CEE en su conjunto, lo que ésta propicia es equivalente a un gran acuerdo multilateral de repartición de los mercados. Tal perspectiva no responde a los intereses de América Latina y el Caribe y destruiría los fundamentos mismos del GATT lo que es inaceptable.
