

LA AGRICULTURA DE ESTADOS UNIDOS FRENTE A LA EUROPEA EN LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO AGRARIO

Por
MARSHALL A. MARTIN (*)

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) es tanto un acuerdo multilateral como una organización que administra el comercio entre las naciones miembros. El GATT fue establecido por primera vez en 1947 entre 23 Estados miembros. Existen ahora 93 Estados miembros y 31 países adicionales que acatan las normas del GATT.

La octava ronda de negociaciones del GATT comenzó en Punta del Este, Uruguay, en septiembre de 1986. Si bien la agricultura es sólo uno de los 15 temas de la Ronda Uruguay de las negociaciones del GATT sobre el comercio, la liberalización de la agricultura es una cuestión crítica y altamente prioritaria para los Estados Unidos. Dicho país prestó su completo apoyo a la Declaración Ministerial que inició la Ronda Uruguay. Dicha Declaración Ministerial hace un llamamiento para la reforma mundial de las políticas agrarias internas, así como de las políticas del comercio. Las normas y procedimientos actuales del GATT para la agricultura internacional se consideran inadecuadas (5).

(*) Profesor de Economía Agraria, Universidad de Purdue, West Lafayette, Indiana. EE.UU.
- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 155 (enero-marzo 1991).

Postura de los EE.UU.

En julio de 1987, Estados Unidos fue el primer país que presentó su postura negociadora. La propuesta inicial de los Estados Unidos implicaba la eliminación completa de las políticas o de las subvenciones que afectaban de forma negativa a la producción, al consumo y al comercio de productos agrarios en todos los Estados miembros. Con excepción de los pagos desconectados (pagos directos a los productores que no están vinculados a la producción actual o a niveles de mercado), todas las subvenciones debían ser suprimidas en diez años. Los Estados Unidos también apoyaron el Equivalente de las Subvenciones al Productor (ESP) como medida normalizada de apoyo del gobierno. Finalmente, los Estados Unidos apoyaron la armonización de las normas fitosanitarias y sanitarias para reducir al mínimo los efectos de desviación del comercio producidos por dichas normas (2).

En los meses siguientes, la Comunidad Europea (octubre 1987), el Grupo Cairns (octubre 1987), Canadá (diciembre 1987) el Grupo Nordico (diciembre 1987) y Japón (enero 1988) presentaron sus posiciones negociadoras. Mientras que la postura de Cairns era similar a la de los Estados Unidos, la postura de dicho país fue considerada por la mayoría de los miembros del GATT demasiado extrema y de largo alcance, en términos de liberalización del comercio de productos agrarios.

En abril de 1989, después de la Revisión a medio plazo de Montreal, del mes de diciembre de 1988, los Estados Unidos modificaron su postura. La propuesta de los Estados Unidos incluía cuatro secciones: (1) acceso a las importaciones, (2) competencia en la exportaciones, (3) apoyo interno y (4) medidas sanitarias y fitosanitarias. Las propuestas de los Estados Unidos en 1988 y 1989 sugerían que se facilitara la transición para liberalizar el comercio mediante la arancelización. La que significa la sustitución de las barreras no arancelarias por aranceles equivalentes y después negociar los aranceles. En la propuesta de los Estados Unidos de 1989 se recomendaba la conversión de todas las barreras comerciales en aranceles consolidados y reducirlos a 0 o a bajo nivel durante un período de transición de 10 años. Otro de los objetivos de los Estados Unidos era

eliminar las subvenciones a la exportación durante un período de 5 años.

A pesar del acuerdo de abril de 1989 para realizar un progreso importante en la reducción del apoyo y de la protección agrícola en las negociaciones del GATT no se pudo llegar a un acuerdo en diciembre de 1990 que era la fecha límite para completar la Ronda Uruguay. Antes de las reuniones de Bruselas de diciembre de 1990, los Estados Unidos revisaron nuevamente su postura negociadora en favor de (1) requisitos mínimos de acceso al mercado, (2) reducción de un 75% de todas las barreras de acceso al mercado y de las subvenciones internas que alteran las condiciones del comercio, (3) y reducción de un 90% de las subvenciones a la exportación.

Dichas reducciones comenzarían a partir de un período de base convenido y serían introducidas en un período de transición de 10 años (3.6).

En mayo de 1991, el Congreso de los Estados Unidos apoyó una autorización «FAST TRACK» (de vía rápida) a la Administración Bush para continuar durante 2 años más la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales. La legislación «Fast Track» significa que cuando se llega a un acuerdo comercial multilateral, el Senado de los Estados Unidos puede sólo aprobar o rechazar el acuerdo comercial. No puede introducir modificaciones ni enmiendas a dicho acuerdo.

En julio de 1991, la CE propuso establecer modificaciones en la Política Agraria Común (PAC). Existía una renovada esperanza de que los conflictos sobre la política agraria, entre los miembros principales del GATT pudieran resolverse a finales de 1991 o principios de 1992 con el fin de que pudieran terminarse otros temas comerciales y que el Senado de los Estados Unidos pudiera ratificar el acuerdo comercial dentro de la autorización «FAST TRACK» de dos años (1).

Consecuencias económicas de un Acuerdo del GATT

Existen varios aspectos críticos de las propuestas de la Ronda Uruguay que determinarán las consecuencias económicas de un acuerdo comercial. Algunas de ellas se mencionan a continuación.

Período base

Cualquier reducción de las barreras comerciales comenzaría desde niveles medios en un período de base. Los Estados Unidos propusieron un período de base 1986-1988. Un período de base multianual suaviza año por año las fluctuaciones en: precios, producción, consumo, intercambios y apoyo del gobierno. Los Estados Unidos, la Comunidad Europea y otros países han reducido ya en los últimos años las subvenciones que desvían las corrientes comerciales.

Por ejemplo, el Acta sobre Seguridad Alimentaria de 1985 redujo los precios objetivo y congeló los payment yields para el programa de apoyo a los cultivos. El Acta de 1990 sobre Agricultura, Alimentación, Conservación y Comercio redujo el nivel de producción (cláusulas flexibles sobre acres) sobre la cual se realizan pagos de carácter compensatorio y cambió el número de meses utilizado para computar los tipos de los pagos. Un período de base 1986-88 favorecería dichos cambios y estaría en consonancia con la declaración de Punta del Este. La CE ha pedido también que se reconozcan las reformas de la política que se han estado aplicando desde 1986.

Acceso al mercado

El acceso mínimo al mercado estaría asegurado para aquellos productos para los cuales las barreras no arancelarias se convierten en aranceles. De acuerdo con la propuesta de los Estados Unidos de 1990, el acceso mínimo al mercado garantizado, sería un contingente equivalente en general, al 3% de las importaciones o del consumo interior del período de base. Los tipos arancelarios dentro del contingente, se establecerían a nivel mínimo o cero. Dicho contingente mínimo se aplicaría solamente durante el período de transición puesto que el tipo del arancel general se habría reducido.

Subvenciones internas que perturban el comercio

El apoyo a los productos específicos puede medirse por una medida global de apoyo que es la suma de tres componentes expre-

sados en moneda nacional: (1) sostenimiento de los precios del mercado, (2) pagos directos y (3) otras políticas internas que deben ser ordenadas. La propuesta actual de los Estados Unidos supondría en una reducción de un 7,5% anual en las subvenciones internas.

Competencia en la exportación

De acuerdo con la propuesta actual de los Estados Unidos, los compromisos de subvención a la exportación consistirían en reducciones de porcentajes desde el período de base, tanto en las cantidades de las exportaciones subvencionadas como en el valor total de las subvenciones a la exportación.

Aclaración de la propuesta de Estados Unidos sobre el GATT

Ni los Estados Unidos ni ningún otro país han propuesto nunca la eliminación de toda ayuda a los agricultores. Se permitiría a los países que ayudaran a los agricultores de forma que no perturbaran el mercado. Por ejemplo, los países podrán seguir aplicando los programas de conservación y del medio ambiente, facilitar ayuda en caso de catástrofe y seguros de cosechas y establecer programas de seguridad de apoyo a los ingresos («income safety-net programs») para los agricultores o para las zonas rurales. Dichos programas estarían permitidos siempre y cuando tuvieran un impacto mínimo o nulo en el comercio internacional.

Los Estados Unidos no desean perder el control sobre la seguridad alimentaria. La Food and Drug Administration (Adm. para la Alimentación y las Drogas) y otras agencias oficiales seguirían ordenando las normas de salud y sanidad para los consumidores americanos. No obstante, con respecto a los comerciantes, las normas entre miembros del GATT estarían basadas en criterios científicos y no se utilizarían como medios para desviar el comercio o dar lugar a un proteccionismo.

Los Estados Unidos desean seguir determinando a su discreción la política agraria interna. Muchos agricultores de los Estados Uni-

dos se sienten preocupados porque sus niveles de renta y sus condiciones económicas se determinan en las negociaciones comerciales multilaterales más que en el Congreso de los Estados Unidos. No obstante, el criterio propuesto por el GATT no limitará la capacidad de los Estados Unidos o de cualquier otro país para legislar sobre programas agrarios internos siempre que dichos programas no desvíen el comercio.

IMPLICACIONES PARA LOS AGRICULTORES DE LOS ESTADOS UNIDOS

Para analizar plenamente los impactos de las propuestas del GATT es necesario comprender los impactos económicos tanto estáticos como dinámicos. Los impactos dinámicos corresponden a las decisiones de los agricultores y de las empresas agrarias para introducirse en nuevos mercados, adoptar nuevas tecnologías y realizar ajustes económicos graduales. El análisis estático tiende a enfocarse en los impactos económicos de los cambios en la política comercial sobre producción, consumo, comercio, precios, ingresos y costes del contribuyente. Lo siguiente resume un análisis estático reciente (mayo 1991) del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de los impactos sobre la agricultura de dicho país de un acuerdo del GATT (4). Se ha investigado muy poco sobre las posibles implicaciones dinámicas de la liberalización comercial.

Suposiciones clave

El estudio supone que se ha alcanzado el siguiente acuerdo del GATT:

1. Acceso al mercado: Las barreras no arancelarias se convierten en aranceles equivalentes y se reducen en 6-8% anual. El acceso mínimo al mercado es en general, igual al 3% de las importaciones o el consumo doméstico del período de base (1986-88) en el que existen ahora barreras no arancelarias.
-

Se supone que dichos niveles mínimos de acceso aumenten un 6-8% al año.

2. Subvenciones internas que desvían el comercio. Se supone que dichas subvenciones internas se reducen un 6-8% anual según se mide con la medida de apoyo global para productos específicos.
3. Subvenciones a la exportación. Se supone que existe una reducción anual de 6-9% en las cantidades exportadas con una subvención.

Todos los cambios han sido estimados para 1996 en relación con un período de base 1986-88 aplicando la reforma comercial en 1992 e introduciéndola en un período de 10 años. El modelo econométrico incluye las cosechas y el ganado. Se incluyen los cambios en la Ley sobre Agricultura, Alimentación, Conservación y Comercio de 1990. El análisis se enfoca en la línea de tendencia y no en el trayecto específico seguido entre el período de base y 1996.

EFECTOS EN LOS PRODUCTOS

Los productos generados por los agricultores de los Estados Unidos que se verán más afectados por la reforma comercial serán aquellos que reciben mayores subvenciones de Gobierno de los Estados Unidos, se enfrentan a un acceso limitado al mercado internacional, y/o reciben importantes subvenciones en los mercados internacionales por parte de exportadores competitivos. Por ejemplo, en la actualidad, la producción de leche y de azúcar se beneficia de manera importante de los programas agrarios de los Estados Unidos, las exacciones variables de la Comunidad Europea limitan en gran medida las importaciones de maíz y las subvenciones a la exportación para el trigo de la Comunidad Europea limitan las ventas de exportación de los Estados Unidos.

Todo crecimiento económico asociado con la liberalización del comercio estimularía la demanda de alimentos y de productos agrarios. Dicho crecimiento económico podría ser una gran fuerza para

aumentar la demanda de exportación de productos agrarios de los Estados Unidos (4.7).

Trigo: Con la liberalización del comercio, los Estados Unidos se beneficiarían de oportunidades de exportación más amplias para el trigo. El factor principal que actualmente afecta al comercio mundial del trigo es la subvención de las exportaciones de trigo, en particular por parte de la CE y de los Estados Unidos. De acuerdo con la liberalización comercial, las exportaciones de trigo de la CEE en 1996 serían de 10 a 12 millones de toneladas, nivel parecido al del volumen de las exportaciones de principios de 1980 y, casi la mitad del volumen de exportación actual. Los Estados Unidos, Argentina y Canadá, aumentarían su participación en el comercio mundial del trigo. En 1996, las exportaciones norteamericanas de trigo sometidas a la liberalización comercial, aumentarían un 16-20% más que en el período de base de 1986-88.

Al aumentar las exportaciones de trigo de los Estados Unidos, subirían alrededor de un 25% los precios de trigo recibidos por los agricultores en el período de base. Con precios más altos y más exportaciones unidas a las restricciones presupuestarias de la Ley sobre Agricultura, Alimentación, Conservación y Comercio de 1990, habría una reducción de aproximadamente un 75% en los pagos del gobierno a los productores de trigo. No obstante, el 4-6% de aumento en la producción y el 25% de aumento en los precios incrementarían los ingresos de los productores de trigo alrededor de un 6-9%, es decir, que la reducción de los pagos del Gobierno estaría más que compensada por el aumento de los ingresos del mercado.

Cereales para piensos: Como en el caso del trigo, según el acuerdo del GATT, los Estados Unidos se beneficiarían de un aumento de las exportaciones de cereales para piensos y de precios más altos. Sin embargo, los aumentos de precio serían moderados, alrededor de un 6-8%. En 1996, las exportaciones de maíz de los Estados Unidos aumentarían un 10% sobre los niveles del período de base. Con precios de mercado más altos, los pagos del Gobierno a los productores de cereales para piensos disminuirían por lo menos un 50%, pero los aumentos en los ingresos procedentes del mercado

incrementarían los ingresos de los productores de maíz alrededor de un 5%.

Semillas oleaginosas: Con la excepción principal de la Comunidad Europea, las semillas oleaginosas reciben escaso apoyo o protección en los Estados Unidos o en otros países productores. Es probable que un acuerdo de la Ronda Uruguay redujera la producción de soja en la CE pero haría que aumentase en los Estados Unidos. Los precios y rentas del productor en los Estados Unidos aumentarían un 5%. Las exportaciones norteamericanas de habas y harina de soja aumentarían alrededor de un 2 y un 6% respectivamente, en 1996 comparado con el período de base.

Cacahuetes: Los Estados Unidos dominan el comercio mundial de cacahuetes comestibles. Por ello, dicho país está en situación de aprovecharse de un aumento en las exportaciones de cacahuete debido a un acuerdo del GATT. Una reducción del interés del préstamo para los cacahuetes y del precio de mercado de un 25-30%, sólo estimularía moderadamente el consumo. Los ingresos de los productores de cacahuetes disminuirían a menos que recibieran un pago del gobierno que no desviara el comercio. Un acuerdo de la Ronda Uruguay también reduciría el valor de los contingentes del mercado de cacahuetes.

Algodón: Los Estados Unidos como país exportador de algodón más importante del mundo, están en situación de beneficiarse de la liberalización del comercio. De acuerdo con la Ronda Uruguay se espera que las exportaciones de algodón de los Estados Unidos aumenten un 5% en 1996 en comparación con el período de base. Los ingresos de los productores de algodón también aumentarían un 5%.

Azúcar: Los Estados Unidos mantienen altos los precios interiores del azúcar, mediante la restricción de las importaciones. Otros países productores, subvencionan frecuentemente la producción o las exportaciones. La liberalización del comercio produciría un aumento de la demanda de importación mundial y de los precios. Los Estados Unidos necesitarían reducir el tipo de interés de préstamo del azúcar de \$ 0.18 a \$.12 por libra. Las importaciones de azúcar de los Estados Unidos aumentarían alrededor de un 20-25% por

encima del período de base pero serían solamente alrededor de dos tercios del nivel actual. La producción de azúcar y los precios de los Estados Unidos bajarían moderadamente, quizás un 5% y a menos que se abonaran a los productores de azúcar de los Estados Unidos pagos del estado que no perturbaran el comercio, los ingresos podrían disminuir hasta un 10%.

Frutas y nueces: La producción de frutas y de nueces genera alrededor de un 6% de los ingresos de caja de los Estados Unidos. Sin liberalización comercial, se espera que las exportaciones de los Estados Unidos de dichos productos, aumenten un 5% anual y con un acuerdo del GATT podrían aumentar un 10-12% adicional al año.

Hortalizas y Productos para viveros e invernaderos: La producción de hortalizas y productos para viveros e invernaderos genera alrededor del 12% del ingreso bruto anual de los agricultores de Estados Unidos. Se calcula que las exportaciones de dichos productos aumentarán alrededor de un 6% anual sin un acuerdo del GATT y un 8-10% anual adicional con un acuerdo.

Bovino y porcino: Un Acuerdo del GATT estimulará el comercio mundial de carne roja. Los Estados Unidos son un país productor de bovino y porcino relativamente eficaz. En 1996 comparado con el período de base, las exportaciones de carne de bovino y porcino podrían aumentar un 8-10%, especialmente en los países de la costa del Pacífico. Como sea que en la actualidad, los Estados Unidos no subvencionan directamente la producción de carne roja, la liberalización del comercio no requeriría ningún cambio en las políticas ganaderas de los Estados Unidos. En dicho país, los productores de carne roja obtendrían un aumento de un 5% en los precios y en la renta con la liberalización del comercio.

Aves y huevos: Con la reforma comercial la producción de pollos y de huevos cambiaría poco mientras que el consumo doméstico bajaría ligeramente y aumentarían las exportaciones. Los precios y los ingresos procedentes del comercio de aves y huevos aumentarían ligeramente alrededor de un 10% para la producción avícola y un 4% para los huevos.

Productos lácteos: Mientras que la leche se produce en todo el mundo, los productos manufacturados incluyen casi todo el comercio internacional de productos lácteos. La Comunidad Europea representa casi la mitad del comercio de los productos lácteos siendo Nueva Zelanda y Australia los demás exportadores principales. Debido a las restricciones a la importación, los Estados Unidos no son un país importador principal de productos lácteos.

La liberalización del Comercio podría dar lugar a un aumento de un 40-45% en los precios mundiales de los productos lácteos, en relación con las tendencias actuales. Para cumplir un acuerdo del GATT, en 1996 los Estados Unidos necesitarían reducir el apoyo a los precios de los productos lácteos alrededor de \$ 1.00 del actual \$ 10.10 por quintal. Después de convertir los contingentes actuales de productos lácteos en aranceles, las importaciones de productos lácteos en los Estados Unidos aumentarían alrededor de un tercio en 1996 en relación con período de base. A menos que se realicen pagos que no desvíen en el comercio, los ingresos de los productores de los Estados Unidos disminuirían alrededor de un 10% en relación con el período de base.

Resumen: Comparado con un período de base 1986-88, el valor de las exportaciones de productos agrarios de los Estados Unidos en 1996 con un acuerdo del GATT, sería \$ 6-8 mil millones superior a las de dicho período de base. Esto representa un aumento de un 20% aproximadamente, sobre el valor de las exportaciones de productos agrarios en 1991. Los ingresos agrarios en los Estados Unidos en 1996, serían \$ 1-2 mil millones más elevados con la liberalización del comercio. Los ingresos del mercado aumentarían en la medida en que subieran los precios. Los costos de los contribuyentes bajarían sustancialmente a menos que se efectuaran pagos que no desviarán el comercio. Es muy probable que los más interesados en solicitar los pagos que no desviarán el comercio fuesen los productores de leche, cacahuets y azúcar.

Comentario final

Si la Ronda Uruguay tuviera éxito, se reducirían sustancialmente las desviaciones en los precios internos y en los de exportación y las

corrientes comerciales de los productos agrarios. La mayoría de los agricultores de los Estados Unidos se beneficiarían de la liberalización del comercio, en particular los productores de cereales para piensos. Los productores de leche, azúcar y cacahuets tendrán que hacer frente a los efectos más importantes del ajuste económico. La mayoría de las empresas agrarias se beneficiaría de un aumento en las ventas de los factores de producción, y en la transformación y manipulación de productos agrarios. No obstante, el principal beneficiario de un comercio mundial más libre sería el consumidor de los Estados Unidos. Existiría una mayor variedad de productos alimentarios con una distribución mundial de los recursos más eficaz. También serían inferiores los costos del contribuyente (7).

BIBLIOGRAFIA

CARGILL BULLETIN: Congress Extends Fast-Track Negotiating Authority for Critical Trade Packages. Minneapolis, MN, June 1991, pages 1 and 12.

Congress of the United States, Congressional Budget Office: The Gatt Negotiations and U.S. Trade Policy. Washington D.C. June 1987, 135 pages.

International Agricultural Trade Research Consortium: Report of the Task Force on Reviving the GATT Negotiations in Agriculture, Working Paper #91-1. Center for International Trade Expansion, University of Missouri, February 1991, 20 pages.

United States Department of Agriculture, Economic Implications of the Uruguay Round for U.S. Agriculture. Washington D.C., May 1991, 32 pages.

RESUMEN

Se ofrece una recapitulación de las negociaciones llevadas a cabo en la Ronda Uruguay con especial atención a las relativas a la agricultura. Al hilo de estas reflexiones se exponen las consecuencias que para los agricultores de los Estados Unidos tienen estos acuerdos y los impactos económicos tanto estáticos como dinámicos. Se contemplan los efectos sobre los productos, con referencias puntuales al trigo, cereales para piensos, semillas oleaginosas, cacahuets, azúcar y productos lácteos entre otros. Como corolario se considera que si la Ronda Uruguay tuviera éxito, la mayoría de los agricultores se beneficiarían de la liberalización del comercio y sobre todo el público de los Estados Unidos.

RESUME

Dans cette étude, il est présenté un résumé des négociations menées à bout lors des négociations d'Uruguay, et notamment, de celles concernant l'agriculture. Au fil de ces réflexions, il est exposé les conséquences en résultant pour les agriculteurs des Etats Unis, ainsi que des impacts économiques, aussi bien statiques que dynamiques. Il y est fait une analyse des effets sur les produits, avec des références ponctuelles au blé, aux céréales destinés à l'alimentation des animaux, aux graines oléagineuses, aux cacahouètes, au sucre et aux produits laitiers, entre autres. Comme corollaire, il est considéré qu'en cas de succès des négociations d'Uruguay, la plupart des agriculteurs, et tout spécialement le public des Etats Unis, tireront profit de la libération des échanges.

SUMMARY

The paper summarizes the negotiations so far in the Uruguay Round particularly in relation to agriculture and continues with an explanation of the consequences these agreements have for farmers in the United States and their static and dynamic economic impact. Their effect on specific products is considered, including wheat, cereals for animal feed, oleaginous seeds, peanuts, sugar and dairy products. The author considers that if the Uruguay Round were successful, most farmers and particularly the American public would benefit from the liberalization of trade.
