

4-a
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
A R A G O N

**PERSPECTIVAS DE LA LIBERALIZACION DEL
COMERCIO INTERNACIONAL AGRICOLA EN EL
MARCO DE LA RONDA URUGUAY DEL GATT**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A N

LETICIA ALCANTARA RODRIGUEZ
ARMANDO MANUEL ESPARZA MIRANDA



ENEP
ARAGON

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
Aragón

1992

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Perspectivas de la Liberalización del Comercio Internacional
Agrícola en el Marco de la Ronda Uruguay del GATT

I N D I C E

Introducción

Página

| | |
|--|----|
| 1. EL ORIGEN DEL PROBLEMA: EL PROTECCIONISMO AGRICOLA EN LOS PAISES DESARROLLADOS | 1 |
| 1.1 El Proteccionismo como Práctica en el Comercio Internacional | 2 |
| 1.2 Analisis de la Agricultura como Actividad Económica y como Objeto de Proteccionismo Comercial en Países Desarrollados | 8 |
| 1.3 Situación Prevalciente al Interior de los Países Estudiados | 18 |
| 1.3.1 el complejo agroindustrial estadounidense | 18 |
| 1.3.2 la política agrícola común europea | 28 |
| 1.3.3 Japón, importador agrícola neto | 38 |
| 1.4 Medidas Proteccionistas Aplicadas a la Agricultura en los Países Desarrollados | 45 |
| 2. CONDICIONES DEL COMERCIO AGRICOLA MUNDIAL ANTES DE LA RONDA URUGUAY | 53 |
| 2.1 Tratamiento Dado al Sector Agrícola Dentro del GATT .. | 53 |
| 2.2 Primeros Intentos de Regulación del Comercio Agrícola en la Ronda Tokio | 60 |
| 2.3 La Crisis de los Mercados Agrícolas Mundiales Durante los 80's como Preámbulo para las Negociaciones de la Ronda Uruguay | 67 |

| | |
|---|-----|
| 3. NEGOCIACIONES DEL SECTOR AGRICOLA EN LA RONDA URUGUAY DEL GATT | 73 |
| 3.1 Una Nueva Perspectiva para Abordar la Problemática .. | 75 |
| 3.2 Avance de las Negociaciones Agricolas en la Ronda Uruguay Hasta el Balance a Mitad de Periodo | 77 |
| 3.3 Desarrollo de las Negociaciones Agricolas hasta la Fecha Programada para su Conclusión | 82 |
| 3.4 Documento Dunkel | 97 |
| 3.5 Un Entorno Dificil para las Negociaciones Agricolas y el Arribo a un Acuerdo en Principio | 109 |
| Perspectivas | 129 |
| Conclusiones | 134 |
| Bibliografia | |
| Hemerografia | |
| Fuentes Documentales | |
| Anexos | |

I N T R O D U C C I O N

Los cambios que está experimentando el mundo en nuestros días reflejan un redimensionamiento en los conceptos de poder bajo los que se rigen las relaciones entre los Estados. La interdependencia se acepta ahora como un condicionante clave en las relaciones internacionales. En la actualidad, la capacidad económico comercial es vista como un factor decisivo para determinar el poderío y grado de influencia de un país.

En consecuencia, a medida que los Gobiernos enfocan la mayor parte de sus esfuerzos y recursos a fortalecer sus sectores productivos y a modernizar y perfeccionar sus sistemas comerciales, las relaciones económico comerciales internacionales se vuelven más densas y competidas. Ante la creciente dificultad que observan los países para ganar mercados, y aún conservar los propios, se incrementan las posibilidades de que grupos sectoriales amenazados presionen a sus respectivos Gobiernos en busca de protección. Si dichas presiones proteccionistas fructifican, agregan como resultado una mayor rigidez a la gestión económica interna, a la vez que disminuyen la efectividad y transparencia del sistema de libre comercio mundial.

A fin de ofrecer resistencia al proteccionismo y presentar una solución a las problemáticas que genera, los países han optado por promover acciones conjuntas que se circunscriben en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales del GATT, cuya finalidad es

acordar una mayor liberalización del comercio y definir reglas y mecanismos para regular las prácticas comerciales a nivel mundial.

La versión más reciente y a la vez más ambiciosa de estos esfuerzos, la constituye la Ronda Uruguay iniciada en septiembre de 1986, en ella se tratan quince temas que incluyen, además de los aspectos tradicionales, aquellos que hasta entoces no se habían atendido, como la agricultura, los servicios, propiedad intelectual, inversión, etc.

La incidencia de la actividad agrícola en los aspectos económicos, políticos, sociales e incluso ecológicos de cualquier país, le confiere un carácter estratégico, es por ello que históricamente, dicho sector ha presentado una condición excepcional en el comercio internacional, siendo un campo propicio para el establecimiento de políticas altamente proteccionistas y de fuerte intervención en los países desarrollados.

El objetivo que se persigue con este trabajo es prever los resultados de las negociaciones agrícolas en la Ronda Uruguay del GATT y advertir cual podría ser la orientación futura del comercio internacional agropecuario.

Considerando que Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón realizan en conjunto más de la mitad del comercio mundial de productos agrícolas, que son estos países quienes han desarrollado las más fuertes estructuras proteccionistas en sus sectores agrarios y que, por lo tanto, sus posturas dentro de las negociaciones

tendrían un carácter protagónico y decisivo; en el primer capítulo procedimos a hacer una evaluación de los procesos de desarrollo interno y de la situación prevalectante en dichos países respecto a esa actividad económica.

En virtud de que fue hasta la octava ronda de negociaciones cuando las Partes Contratantes del Acuerdo General decidieron abordar por primera vez a la agricultura como tema específico de negociación, en el segundo capítulo hicimos una breve revisión del tratamiento dado a este sector dentro del GATT, tratando de identificar las causas que permitieron que se viera virtualmente eximido de las reglas y prácticas instituidas dentro de dicho organismo para el desarrollo del comercio internacional, así como aquellas que posteriormente determinaron su plena inclusión en la Ronda Uruguay.

En el tercer capítulo analizamos el entorno en el que prosperó la iniciativa para promover una liberalización y someter a mejores normas y disciplinas el comercio internacional de productos agrícolas a través de una ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el seno del GATT, destacando permanentemente cómo los momentos de avance y estancamiento en el desarrollo de las mismas, coinciden con las posturas adoptadas por Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón. Finalmente, resaltamos cómo la superación de las discrepancias entre estos países respecto a los subsidios a la exportación, la ayuda interna y la protección en frontera aplicados a la agricultura, augura un resultado satisfactorio de las negociaciones y posibilita una conclusión exitosa de la Ronda Uruguay en su conjunto.

CAPITULO 1 EL ORIGEN DEL PROBLEMA: EL PROTECCIONISMO AGRICOLA EN LOS PAISES DESARROLLADOS

Con el siguiente capitulo, nos proponemos dejar sentado que la agricultura no se ha visto influida por la inclinación liberal promovida por los países desarrollados a partir de la posguerra, sino que, por el contrario, ha experimentado tradicionalmente el más elevado nivel de proteccionismo.

Que el sector agrícola, dado su carácter estratégico, ha recibido una atención prioritaria en los países desarrollados, particularmente en Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón. Estos países han elaborado depurados esquemas de promoción y protección a sus respectivos sectores agrícolas, motivando con ello consecuencias indeseables tanto para su gestión económica interna como para el comercio internacional de productos agrícolas.

Que la notable participación de Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón en el comercio internacional agrícola y su elevado nivel de intervención gubernamental, bajo la forma de promoción y protección, convierte a estos países en protagonistas claves de las negociaciones agrícolas que se desarrollan actualmente en la Ronda Uruguay del GATT, confiriendo a sus respectivas posturas un carácter determinante para el resultado de las mismas.

1.1 El Proteccionismo como Práctica en el Comercio Internacional

La condición soberana propia de cada Estado, permite a los países definir la orientación de política comercial que consideren más apropiada para la consecución de sus objetivos económicos. El advenimiento de una política comercial específica dentro de cada país, estará determinada por la interacción de factores ideológicos (bajo la forma de teorías y ejemplos), intereses (según están definidos por la política y la economía) e instituciones (en tanto representan oportunidades o constituyen restricciones). La teoría económica moderna ofrece esencialmente dos opciones susceptibles de ser aplicadas en política comercial, estas han surgido de la interrogante de ¿qué es más benéfico para los países, fomentar un comercio más libre o restringirlo? En función de estas posibilidades se han erigido dos teorías básicas que han sido aplicadas, con distintos matices, en las políticas comerciales de los países: liberalismo y proteccionismo.

Al recurrir al proteccionismo, los países buscan establecer, mediante la aplicación de aranceles, una línea divisoria entre el mercado nacional y el exterior, con la finalidad de evitar que las industrias locales se vean desplazadas por importaciones baratas; buscando con ello preservar y desviar la demanda conjunta en el mercado interno hacia las industrias propias a expensas de las pertenecientes a los socios comerciales, y fomentar al mismo tiempo la producción interna de los bienes susceptibles de ser adquiridos en el exterior.

El ejemplo más contundente de la forma en que la aplicación de esta teoría dio cauce (en combinación con unos intereses seccionales y estructuras institucionales específicas) a la instrumentación de fuertes restricciones comerciales para el logro de determinados objetivos económicos, se encuentra en la aplicación del llamado "arancel Smoot-Hawley" de 1930 por parte de Estados Unidos. La seria estrechez económica que trajo consigo la Gran Depresión de 1929 exacerbó las presiones proteccionistas en Estados Unidos, motivando que el Congreso de ese país, encargado de la definición de las políticas comerciales y favorecido por el principio de no interferencia recíproca entre legisladores, respondiera a la presión directa del electorado aceptando la imposición de escaladas arancelarias mediante las cuales cada industria se veía protegida con un arancel propio adaptado a sus exigencias.

Cabe destacar que bajo este ordenamiento se llegaron a aplicar aranceles del orden del 1000 por ciento. Por otra parte, el hecho de que Estados Unidos tuviera además excedentes en su balanza de pagos en ese momento, hacía que estos derechos resultaran particularmente tediosos como prueba de las políticas utilizadas para arruinar a los socios comerciales. Catherine Mann señala a este respecto que: "nada a contribuido tanto a la obstaculización de las relaciones comerciales internacionales como el arancel estadounidense de 1930, con el cual la nación acreedora más grande del mundo se rodeó en ese momento de grave crisis con los muros arancelarios más altos de su historia"¹/.

Indudablemente, el exceso incurrido en la aplicación del arancel Smoot-Hawley tuvo consecuencias desastrosas, dado que dicha medida y la cascada de represalias a que dio origen, profundizaron la ya de por sí delicada situación económica. El fracaso de los aranceles y sus resultados contraproducentes durante la depresión, se tradujeron en un verdadero dividendo para los proponentes de la teoría liberal. Contribuyó a que las fuerzas que se encontraban a favor del libre comercio se agruparan y proporcionó el impulso ideológico a la inclinación liberal que aún prevalece en el comercio internacional.

La teoría del liberalismo identifica al comercio sin restricción como una oportunidad para que los países se especialicen en la producción de los bienes en los que poseen una ventaja comparativa (dada su respectiva dotación de recursos y capacidades) e intercambien lo que cada uno produce de manera eficiente, resultando beneficiados de tal forma todos los participantes. En esencia, la teoría del libre comercio busca aumentar al máximo las utilidades mediante el uso eficiente de dos caminos alternativos para que un país pueda conseguir cualquier producto: a través de la producción especializada de otros bienes que se pueden intercambiar por el artículo deseado y por medio de la producción interna de este último.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos emergió como la potencia dominante en la configuración de la economía internacional. Habiéndose convertido este país en un firme abogado del liberalismo y dadas las amargas experiencias tenidas con el proteccionismo durante el período de entre guerras, la acción

afirmativa de EU permitió una amplia propagación de las nociones comerciales liberales a nivel mundial. Es necesario destacar que la promoción de las políticas comerciales liberales era vista por Estados Unidos como una extensión de sus intereses económicos generales (como potencia económica) y sectoriales (de sus empresas transnacionales), así como de su seguridad nacional (contención del comunismo). Es así que, el compromiso de Estados Unidos y de varios países capitalistas occidentales en favor del libre comercio, se tradujo en la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), institución bajo la cual, como veremos más ampliamente en el segundo capítulo, se realizó a lo largo de más de tres décadas una amplia liberalización del comercio internacional.

No obstante, a mediados de la década de los setentas, los desequilibrios macroeconómicos motivados por los shocks petroleros y por la ruptura del sistema monetario internacional (fin del esquema de paridades fijas, del sistema de cambio dólar-oro y devaluación del dólar), combinados con problemas de ajuste estructural entre un buen número de empresas de los países desarrollados, que se vieron presionados por la creciente competencia de las manufacturas asiáticas lideradas por Japón y los países de reciente industrialización, motivó que la tendencia a la baja de las restricciones comerciales, como resultado de la reducción de aranceles negociada dentro del GATT, fuera interrumpida abruptamente por un crecimiento notable de las barreras no arancelarias como una nueva y mucho más perjudicial forma de protección en el comercio internacional.

Esta nueva práctica, referida por los economistas como protección administrada dado que normalmente no requiere la aprobación legislativa de cada ley de protección, ha sido llamada como neoproteccionismo y con ella se aplican restricciones al comercio en forma habitual a través de instituciones y procedimientos establecidos con el fin de regular las importaciones.

Jagdish Bhagwati distingue dos clases de barreras no arancelarias: las que hacen caso omiso del imperio de la ley del GATT y las que lo "retoman" y falsean. La primera clase se compone de restricciones de "alta definición", es decir, negociadas manifiesta y políticamente sobre las exportaciones entre los socios comerciales; entre ellas destacan los acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones (RVE's), los acuerdos para la comercialización ordenada, cuotas de importación, licencias (automáticas y no automáticas) y recaudaciones variables. La segunda se compone de restricciones de "baja definición" como los derechos compensatorios y las medidas antidumping, utilizados no como mecanismos para mantener un comercio justo (tal y como fueron concebidos inicialmente) sino captados y aplicados de manera errónea como instrumentos proteccionistas ^{2/}.

Como muestra de la elevada incidencia alcanzada por las medidas neoproteccionistas, cabe señalar que para 1986 un 16% de las importaciones realizadas por los países industrializados se hallaban sometidas a barreras no arancelarias del "núcleo duro" o de alta definición. La incidencia de derechos compensatorios y de medidas antidumping se aceleró significativamente a fines de la década de los

setenta. Entre 1980 y 1985, un grupo de siete países desarrollados incluida la Comunidad Europea, abrió 1,155 procesos en contra del dumping, hubo además 425 casos de derechos compensatorios aplicados contra subsidios.

Además del efecto restrictivo natural que la aplicación de estas medidas generó sobre el comercio, una segunda consecuencia es identificada como de naturaleza más amenazante, tal es el socavamiento de los principios básicos del sistema de comercio libre (principio de nación más favorecida, arancel como única forma de protección y reciprocidad en las concesiones comerciales). "El sistema de reglas fijas representado por el GATT se ve seriamente amenazado por el régimen de cantidades fijas que suponen las restricciones voluntarias a la exportación y otros acuerdos en el mismo sentido, pues tales restricciones y acuerdos distribuyen volúmenes de comercio por mandato, a menudo no son transparentes en cuanto a la magnitud de su protección y se alejan necesariamente de la protección basada en el principio de la nación más favorecida para aproximarse al tratamiento discriminatorio de los proveedores opcionales"³.

Hasta aquí, hemos tratado de hacer una breve reseña del desarrollo observado en los principales postulados teóricos vinculados con el comercio internacional, así como de su incidencia práctica en las políticas comerciales aplicadas por los países desarrollados. Sin embargo, esta evolución, tanto de las prácticas comerciales como de

las teorías que les han dado sustento, no han tenido una influencia homogénea en todos los ámbitos del comercio internacional.

La agricultura destaca como un sector en el cual el proteccionismo ha permanecido durante un largo período de tiempo, en particular en algunos países desarrollados. Tradicionalmente la protección a la agricultura en estos países ha incluido una combinación de aranceles con diversas medidas no arancelarias y, de hecho, no ha experimentado nunca proceso de liberalización alguno.

En el siguiente apartado trataremos de analizar cómo todos estos factores, aunados a las características propias de la agricultura, han colocado a esta actividad económica en una posición excepcional dentro del sistema de comercio mundial.

1.2 Análisis de la Agricultura como Actividad Económica y como Objeto de Proteccionismo Comercial en Países Desarrollados.

La agricultura es un sector clave en las estructuras económicas de los países, ya sean éstos grandes, medianos o pequeños. Generalmente es reconocido el papel determinante que la agricultura desempeña durante las primeras fases del desarrollo económico de las naciones, al asumirse como la plataforma que sirve de base para el despegue y posterior desarrollo de otros sectores como el manufacturero y el de servicios, con los cuales mantiene una fuerte interrelación.

Existen diversas evidencias históricas que confirman esta afirmación. Baste mencionar que el aumento de la productividad agrícola, materializado en "una mayor oferta de alimentos y materias primas, en una liberalización de factores productivos y en los efectos favorables del ingreso del cambio agrícola sobre el desarrollo de un mercado incipiente de productos industriales"^{4/}, configuró el marco adecuado para el surgimiento de la Primera Revolución Industrial y para el firme desarrollo económico observado por Inglaterra durante los siglos XVIII y XIX.

Según los economistas, la especialización es el mecanismo del progreso económico que opera tanto para la agricultura como para los otros sectores de la economía. En un principio, la agricultura es la actividad económica principal que retiene a un elevado porcentaje de la población trabajadora. A este nivel, los agricultores elaboran por si mismos la mayoría de los implementos de labranza y se facilitan los insumos básicos (tierra y agua). A medida que se introducen mejores métodos de producción y se perfeccionan las habilidades, se da una especialización respecto a las líneas específicas de cultivos, al tiempo que una multitud de funciones realizadas antes por la familia agrícola, son transferidas a productores especialistas.

Al irse enfocando gradualmente la agricultura solo a la actividad del cultivo de materias primas, crecen las oportunidades de ampliación para un incipiente sector industrial, el cual, a medida que se fortalece es cada vez mas capaz de proveer insumos de capital (máquinas, herramientas, etc.) requeridos por la agricultura en

transformación y de absorber la mano de obra agrícola liberada con estos cambios. El crecimiento generado en las actividades de manufacturas y servicios también beneficia a la agricultura al crear mayores mercados urbanos donde es colocada la producción creciente. Esta situación se traduce en conjunto, en un mayor desarrollo económico como resultado del incremento en la productividad de la tierra y del capital, así como de la mano de obra.

Posteriormente, a pesar de que se presenta una disminución en la participación de la agricultura tanto en el producto nacional como en el empleo total, esta actividad continua manteniendo su importancia económica global, dado que permanece en estrecha interrelación con las industrias de medios de producción y de transformación. El sector agrario representa el mercado vital para las empresas de maquinaria, instalaciones, fertilizantes, plaguicidas, herbicidas, etc., a la vez que proporciona materias primas a innumerables industrias de transformación.

A nivel político, los agricultores y sus representantes, generalmente son defensores de las posturas más conservadoras e inmovilistas; en algunos casos, detentan importantes facciones de poder al tener bajo su control a influentes grupos de presión capaces de obstruir la implementación de alguna medida que consideren lesiva a sus intereses; en otras ocasiones, se aprovechan de algunas deficiencias legislativas para obtener beneficios de su preponderancia electoral.

Por otro lado, la explotación agrícola, además de representar un medio de vida para la población de las regiones rurales, frecuentemente es asociada con el mantenimiento de las tradiciones y costumbres de las comunidades.

Cabe resaltar finalmente, la vinculación inherente de la actividad agrícola con el paisaje del campo y la necesidad permanente de atender a la conservación del equilibrio del medio ambiente y al cuidado de los recursos naturales, a fin de evitar una depredación irracional que conllevaría, en sí misma, la aniquilación de la agricultura.

Hasta aquí, nos hemos referido a una serie de fenómenos destacados de carácter interno ligados a la agricultura. Sin embargo, la relevancia de esta actividad económica no se circunscribe a las fronteras nacionales de los países. En 1988, el comercio mundial total tuvo un valor de más de 2.82 billones de dólares, de esta impresionante cantidad, el 9.0%, es decir 254.3 mil millones de dólares correspondieron al comercio internacional de productos agrícolas ^{5/}. Si bien en términos de porcentaje podría parecerse una actividad marginal, la consideración del valor total del intercambio mundial agrícola nos da una visión más exacta de su peso específico real.

Sin embargo, hay dos aspectos que quizá merecen ser más destacados al evaluar la situación de la agricultura a nivel internacional, por un lado, la particular correlación de fuerzas que se ha conformado a su alrededor y por el otro, el cúmulo de problemáticas que se han venido

acumulando por lo menos durante las últimas dos décadas. En ambas situaciones el papel desempeñado por los países desarrollados ha sido determinante.

Como lo comenta Arnaldo Chibbaro al analizar la crítica situación que enfrentaba la agricultura a mediados de los años 80's: "el sector agrícola ha sido escenario de una intensa manipulación por parte de los países desarrollados, principalmente vía políticas públicas distributivas, sacando el problema del plano de la competencia legítima entre competidores internacionales, para llevarlo al terreno de una competencia entre Tesorerías de Gobierno, afectando decisivamente a los países que, siendo productores eficientes, no disponen de Tesorerías poderosas"⁶/.

En efecto, la intervención gubernamental por parte de los países desarrollados en el sector agrario, tanto a través de sus políticas agrícolas como comerciales, es el elemento que se encuentra al centro de las dificultades que esta importante actividad económica enfrenta.

Conscientes del carácter estratégico que tiene la agricultura y preocupados por los riesgos y costos a nivel económico, político, social y ambiental que les significaría el abandono de esta actividad, los países industrializados en general han instrumentado toda una serie de complejas políticas y medidas encaminadas no sólo a fomentar y desarrollar, sino a proteger y subvencionar a sus respectivos sectores agrarios.

Estos países no han dudado en aprovechar la existencia de una gran laguna en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en cuanto a la regulación del comercio internacional agrícola, para hacer uso del extenso catálogo de medidas existentes para obstruir el comercio, con tal de prodigar un ámbito doméstico seguro y estable a sus productores y consumidores, así como de asegurar la mayor proporción posible de los exiguos mercados mundiales para la colocación externa de sus excedentes.

Un hecho paradójico que se ha demostrado feacientemente, es que esta intención previsorora por parte de los países desarrollados no ha sido recompensada en forma satisfactoria, por el contrario, la incidencia de sus políticas ha sido generalmente negativa y en ocasiones contraproducente, tanto a nivel interno como en el exterior.

Así tenemos que, en el ámbito doméstico, las políticas proteccionistas y de intervención en la agricultura de los países desarrollados han generado una serie de efectos indeseados tales como: asignación ineficiente y desperdicio de recursos tanto naturales como financieros, elevados gastos presupuestales, cargas excesivas para sus contribuyentes y consumidores bajo la forma de impuestos y precios altos; en ciertos países, tales medidas inducen a una concentración inequitativa de la riqueza y en otros se han manifestado en un desestímulo real para la población dedicada a esa actividad.

Por otro lado, en el comercio internacional estas políticas han tenido un efecto altamente distorsionador en los mercados mundiales de productos agrícolas, que se expresan en: una sobreoferta relativa, caída de los precios, incertidumbre permanente en los mercados, continuos conflictos comerciales entre los países y en una nueva estructuración de los flujos comerciales.

Precisamente son estos dos últimos aspectos los que nos permiten observar la extraordinaria ingerencia que algunos países desarrollados han alcanzado en el comercio internacional agrícola dentro de este marco fuertemente distorsionado y altamente protegido.

Nos referimos particularmente a Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón. De acuerdo con cifras de la FAO para 1990, este grupo de países acumuló un 59.2% de los intercambios mundiales de productos agrícolas, participando la Comunidad Europea con un 38.9% (los datos de organizaciones internacionales toman en cuenta el comercio intracomunitario), Estados Unidos con el 12.8% y Japón con el 7.3 por ciento ⁷/. La notable concentración del comercio agrícola mundial que estos países logran, si bien puede estar explicada por el considerable tamaño de sus economías, también es resultado en parte del elevado nivel de intervención gubernamental que realizan en la producción y el comercio agrícola domésticos y de la amplia protección que prodigan a sus productores y consumidores.

En las actuales Negociaciones Comerciales Multilaterales que sobre el sector agrícola, se desarrollan en el marco de la Ronda Uruguay del

GATT, las posturas de Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón, han adquirido un carácter determinante a consecuencia de su gran importancia como países comerciantes y por el elevado nivel de intervención y protección existente en sus respectivos sectores agrarios.

Ahora bien, las posturas de estos países no son de ninguna manera homogéneas, sino que difieren considerablemente; de hecho, las diferencias existentes entre este grupo de países respecto a los compromisos y mecanismos necesarios para liberalizar y someter a disciplinas el comercio internacional de productos agrícolas, se han convertido en un obstáculo que impide la exitosa conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT en su conjunto. Estas diferencias tienen su origen en las distintas características que la agricultura de estos países presenta, así como en la particular configuración de sus políticas agrícolas y comerciales que son el sustento de sus esquemas proteccionistas y de intervención.

El cuadro A muestra un esquema comparativo sobre algunas características estructurales de los sectores agrícolas de Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón.

Como se puede apreciar, en este grupo de países la fuerza de trabajo agrícola tiene una participación relativamente pequeña respecto del total (nótese particularmente el caso de Estados Unidos); de la misma manera, la agricultura contribuye con un porcentaje considerablemente reducido del producto nacional.

CUADRO A:

ESQUEMA COMPARATIVO DE LAS CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DE LA AGRICULTURA DE ESTADOS UNIDOS, LA COMUNIDAD EUROPEA Y JAPON (*)

| | Unidad | E. U.1/ | C. E.2/ | JAPON3/ |
|--|---------------|---------|---------|---------|
| Fuerza de Trabajo Agrícola | 1000 personas | 4,906 | 10,104 | 4,640 |
| Porcentaje del Total | % | 2 | 8.3 | 8 |
| Participación de la Agricultura en el PNB | % | 2.4 | 3.5 | 3 |
| Número de Explotaciones Agrarias | 1000 unidades | 2,176 | 8,974 | 4,376 |
| Superficie Agraria Utilizada | 1000 Has. | 340,000 | 129,023 | 5,379 |
| Superficie Utilizada por Explotación Media | Has. | 1,153 | 8.9 | 1.5 |

1/ Corresponde a 1987, 2/ Corresponde a 1986, 3/ Corresponde a 1985

Elaboración nuestra con base en distintas fuentes:

"Statistical Abstracts of the United States 1989", 109th Edition, US Department of Commerce, Bureau of the Census; "Una Política Agraria Común para los Años Noventa", Documentación Europea, Serie Objetivo '92, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas; Delbert A. Fitchett, "Agricultural Trade Protectionism in Japan", World Bank Discussion Papers num. 28, 1988.

* El manejo en este cuadro de cifras correspondientes a años distintos, responde por un lado a nuestra imposibilidad de conseguir una fuente que publique datos en forma regular para cada país; y por otro, al hecho de que los indicadores estructurales evaluados no varían considerablemente en periodos cortos (reflejan tendencias a lo largo de 10 a 15 años), por lo que nos pareció prudente su utilización, dado que no existe el riesgo de distorsionar las conclusiones que se derivan de su análisis.

Esto nos habla de la profunda transformación estructural experimentada en la agricultura de estos países, dejando entrever la preponderancia que tienen otros sectores económicos (manufacturas y servicios), así como el carácter intensivo en capital de sus explotaciones agrarias.

Si bien las anteriores características confieren a estos países cierta similitud en la evolución de sus sectores agrícolas, las tres últimas líneas del cuadro nos permiten apreciar algunas diferencias notables que existen entre cada uno de ellos. El aspecto que más llama la atención es la elevada extensión de tierra agrícola y el reducido número de explotaciones agrarias existente en Estados Unidos, el cual contrasta con la amplia dispersión que prevalece en los otros países, particularmente en Japón. Así tenemos que, mientras en Estados Unidos poco más de 2 millones de granjas utilizan 340 millones de has. de tierra, en la Comunidad Europea casi 9 millones de granjas se reparten alrededor de 129 millones de has., en tanto que 4.3 millones de granjas japonesas se amontonan en una superficie escasamente mayor a 5 millones de hectáreas; esto hace que en Estados Unidos la explotación agrícola media sea de 1153 has., mientras que en la Comunidad Europea y Japón el tamaño de las granjas es de únicamente 9 y 1.5 has., respectivamente.

Detrás de este marco estructural, existen una serie de problemáticas, limitantes, intereses y aspiraciones propias a los sectores agrícolas de cada país, mismas que deben ser estudiadas, aún brevemente, para conocer el fundamento de las posturas de estos países en las negociaciones que actualmente se desarrollan en el marco de la Ronda Uruguay del GATT sobre el sector agrícola.

1.3 Situación Prevaliente al Interior de los Países Estudiados.

1.3.1 El Complejo Agroindustrial Estadounidense

En Estados Unidos, la agricultura tradicionalmente ha sido una actividad relevante en el conjunto de la economía; desde el siglo XIX se había constituido ya en una industria madura que además de satisfacer las necesidades internas, orientaba gran parte de su producción a mercados europeos. Muestra clara de esto es que en 1880 esta actividad acumulaba un valor total de 2600 millones de dólares, de los cuales, más de una cuarta parte correspondía a ingresos por exportaciones ^{8/}. Otro fenómeno característico que presenta la agricultura estadounidense, es la existencia de un patrón histórico de expansión de la producción, favorecido por la abundante dotación de recursos y por la diversidad de condiciones climáticas existentes en el país.

En la actualidad, esa tendencia histórica a la expansión, continua como uno de los rasgos distintivos de la agricultura de Estados Unidos, aún cuando ahora se ve determinada por una serie de condiciones notablemente distintas. La búsqueda de rentabilidad, haciendo a un lado la eficiencia, se ha constituido en la norma que rige la producción y comercialización de productos agrícolas en este país. El objetivo de maximizar las ganancias ha conllevado la ampliación de las explotaciones agrarias a costa de los pequeños productores, lo que ha dado lugar a un notable crecimiento de las operaciones a gran escala, las cuales, junto con las empresas fabricantes de insumos, procesadoras y comercializadoras, conforman

un formidable Complejo Agroindustrial que domina la agricultura de Estados Unidos.

Las fuerzas económicas que operan en la agricultura estadounidense tienden a encerrar a los granjeros en un círculo vicioso comúnmente llamado "pinzas costo-precios". En virtud de que un mayor volumen de ventas significa ingresos elevados, todos los agricultores buscan aumentar su producción, al hacerlo saturan el mercado y sobreviene una caída de precios que afecta más a los pequeños productores, quienes son generalmente los que más se han endeudado para comprar la maquinaria, fertilizantes y demás insumos indispensables para ampliar sus operaciones y mantenerse en condiciones de competir. La posibilidad de resarcir pérdidas por los bajos precios depende de la capacidad de acceder a nuevos créditos para intensificar aún más la producción o aumentar la extensión de tierra cultivada, opciones ambas que se ven cada vez más lejanas para los pequeños agricultores, debido al reducido nivel de sus activos y al elevado precio de la tierra. Esta situación coloca a los pequeños productores agrícolas ante la disyuntiva de endeudarse perpetuamente, conformarse con un nivel de subsistencia o declararse en bancarrota y salirse de la actividad 9/.

Las agroindustrias oligopólicas fabricantes de insumos presionan a los agricultores para que incrementen el tamaño y volumen de sus operaciones, porque ello significa un mayor uso de maquinaria, fertilizantes, combustibles, productos químicos, etc., lo que se traduce en mayores ventas para ellas. De igual manera, las industrias

procesadoras y comercializadoras fomentan la producción a gran escala, dado que el manejo en grandes cantidades de productos agrícolas reduce los costos de transporte, almacenamiento, elaboración, distribución y venta.

Para el productor a pequeña escala la influencia de las agroindustrias es generalmente negativa. Por ejemplo, cuando no les es posible obtener crédito de los bancos comerciales, los pequeños agricultores tienen que comprar insumos a crédito con altas tasas de interés ofrecidos por las corporaciones agroindustriales. Por medio de contratos de producción, las empresas procesadoras de alimentos (que generalmente son corporaciones horizontal y verticalmente integradas) establecen desventajosos convenios con agricultores "independientes", por medio de los cuales aseguran un suministro estable de productos agrícolas a precios y condiciones muy favorables.

Todos estos factores se han conjugado para que la tendencia a la concentración, característica de la agricultura estadounidense, se haya visto fortalecida durante los últimos veinte años: en 1969, el 81.3% de las granjas estaban comprendidas en la categoría de pequeñas (con ventas anuales menores de 20 mil dólares), y sólo un 5.1% correspondía a las granjas de las categorías medianas y grandes y muy grandes (de 100 a 500 mil dls. o más en ventas anuales); para 1990, las granjas pequeñas disminuyeron al 58.6% del total, mientras que las granjas de las dos categorías más altas aumentaron al 15% del total. En términos de ingresos, estas desigualdades tienen un nivel

aun más marcado: En 1990, casi el 60% de las granjas (las más pequeñas) recibió sólo el 4.9% de los ingresos, mientras que el 15% de las granjas (ubicado en las dos categorías más altas) acumularon un 77.4% de los ingresos agrícolas totales ¹⁰/.

Estos indicadores dan una idea bastante clara de las características fundamentales de la estructura agrícola estadounidense, altamente concentrada en la producción y las ventas y, por lo tanto, en su capacidad para canalizar recursos financieros a través de créditos e inversiones, y para incorporar rápidamente costosas tecnologías, las cuales han jugado también un papel determinante en la conformación del Complejo Agroindustrial referido.

Sin embargo, un elemento muy importante que debe ser analizado es cómo ha influido la intervención gubernamental en la definición del patrón de producción de la agricultura estadounidense y cuáles han sido sus efectos.

Al analizar los programas agrícolas federales de Estados Unidos, Vogeler Ingolt señala: "Las leyes de impuestos federales, los programas agrícolas y la investigación agrícola, apoyan inevitablemente a los productores a gran escala y refuerzan el control de las agroindustrias"¹¹/.

De acuerdo con este autor, la intervención gubernamental en la agricultura estadounidense se da por dos vías: las leyes fiscales, que son una forma indirecta de subsidios a las corporaciones y a los

inversionistas opulentos; y los programas agrícolas federales, subsidios orientados a mantener bajo control la producción y comercialización de productos agrícolas que, aunque fueron diseñados para apoyar a los pequeños agricultores, son ampliamente aprovechados y manipulados por los productores a gran escala. Otra forma de intervención gubernamental ampliamente difundida en este país, son los subsidios a las exportaciones, los cuales tienen un considerable efecto negativo sobre el comercio internacional.

Del lado de los impuestos, la utilización del método de contabilidad en efectivo y los apartados de gastos deducibles de capital y ganancias de capital de la ley fiscal estadounidense, ofrecen a los productores a gran escala y a los inversionistas urbanos, la oportunidad de obtener créditos y deducciones en el pago de sus obligaciones tributarias. Dado que las deducciones son mayores para los agricultores e inversionistas no agrícolas con el soporte de ingreso más elevado, estos "ahorros" de impuestos constituyen incentivos adicionales para expandir la producción agrícola, también incrementan el valor de la tierra de cultivo y constituyen una competencia desleal para los productores de menor capacidad.

En cuanto a la intervención y protección gubernamentales, las políticas agrícolas de Estados Unidos han tenido que responder a una permanente problemática de excedentes estructurales e ingresos declinantes para los productores.

Estas políticas se han basado principalmente en tres mecanismos: desde la década de los 30's fueron establecidos controles de precios, pagos directos en efectivo y asignaciones oficiales de tierra para el retiro; estos programas fueron diseñados para apoyar los cultivos básicos como trigo, maíz, algodón, arroz, oleaginosas, cacahuates y tabaco. Además, desde 1937 se instituyó un sistema de compras directas de productos lácteos aplicado para mantener un precio mínimo para la leche utilizada en manufacturas. A partir de la década de los 50's, en respuesta a su declinante participación en los mercados externos, las autoridades estadounidenses introdujeron el concepto de subsidios a las exportaciones y negociaron que les fuera concedida una excepción en el GATT para poder imponer cuotas a la importación de ciertos productos agrícolas.

Durante los años 60's, con el fin de mantener los ingresos de los agricultores, se otorgaron pagos a la insuficiencia que equilibraban la diferencia entre los precios internos (generalmente altos) y los mundiales; también se realizó un amplio retiro de tierras para controlar la producción.

El incremento extraordinario en la demanda y en los precios internacionales (por la apertura temporal de nuevos mercados en la entonces URSS, en China, la India y Africa) observado en la primera mitad de la década de los setenta, permitió que en el Acta de Agricultura y Protección al Consumidor de 1973, se implementara una política agrícola más orientada al mercado. El gobierno eliminó totalmente su participación en la comercialización interna, los

agricultores eran compensados sólo si los precios caían por abajo de un precio objetivo ("target price") y únicamente por una fracción de sus costos de producción ^{12/}.

Sin embargo, al cambiar las condiciones en los mercados mundiales, la agricultura estadounidense retornó al esquema intervencionista y de protección. En las sucesivas renovaciones de la legislación agrícola (1977 y 1981), se establecieron precios de apoyo más elevados y precios objetivo más altos para distintos productos (especialmente el trigo), que se tradujeron consecuentemente en mayores pagos a la insuficiencia.

Durante la primera mitad de los años 80's la disminución del volumen de comercio y el desplome de los precios fueron las constantes que caracterizaron a los mercados mundiales, el mantenimiento de los precios domésticos fue el recurso usado en Estados Unidos para proteger a los agricultores. A consecuencia de estas medidas, el gobierno empezó a acumular una creciente producción excedente, que representaba elevados gastos para su adquisición y almacenamiento. En 1983 se implementó en forma emergente un amplio programa de retiro de tierras con pago a los agricultores en especie (77.9 millones de acres fueron retirados de la producción), la escasez artificial resultante influyó favorablemente por un corto tiempo, pero a mediados de 1984 los precios reiniciaron su tendencia a la baja y los excedentes empezaron a crecer nuevamente.

Las enmiendas a la legislación agrícola introducidas en el Acta de Seguridad Alimentaria de 1985 y en la Ley Agrícola de 1990, tuvieron como fundamento la atención de dos objetivos: mantener el ingreso agrícola, pero reduciendo el gasto presupuestal dedicado a apoyar los precios internos, y ampliar las exportaciones agrícolas. Los precios de apoyo para productos básicos fueron fuertemente reducidos y en el caso del arroz y el algodón se eliminaron completamente. En un contexto de feroz competencia entre los países desarrollados por los mercados externos (países en desarrollo y socialistas)^{13/}, se recurrió en forma creciente a los subsidios directos a las exportaciones, se incrementó el crédito subsidiado y se implementaron programas de crédito a la exportación de largo plazo. Con el tiempo, el expediente de subsidios a las exportaciones se ha ido ampliando paulatinamente respecto a los productos y países de destino que son incluidos.

Vogeler señala que el defecto más importante de los programas agrícolas federales estadounidenses es que han estado ligados a la propiedad de la granja y a la producción; por lo tanto, resalta que los agricultores a gran escala se las han ingeniado para aprovechar al máximo los pagos gubernamentales a la vez que incrementan sus ingresos intensificando la producción dentro de los límites establecidos en los programas; de igual forma, han sido los principales beneficiarios, junto con las comercializadoras, de los subsidios a la exportación ^{14/}.

El costo del apoyo a los precios y a los ingresos agrícolas en Estados Unidos ha sido notable, en 1986 fue de 26.9 mil millones de dólares, mientras que los subsidios a la exportación acumulan cuentas año con año.

Sin embargo, los programas agrícolas federales en conjunto no han tenido un efecto importante sobre el exceso de capacidad y de producción (principalmente de cereales, productos lácteos, algodón, carne y algunas oleaginosas), que pudiera disminuir la distorsión existente en los mercados mundiales y aliviar las disputas comerciales internacionales; tampoco han podido disminuir la caída de los ingresos para el grueso de los agricultores, por el contrario, han fortalecido la tendencia a la concentración de la riqueza. Por otra parte, los subsidios internos y a la exportación, han tenido una manifestación colateral negativa para la población, representando cargas impositivas para los contribuyentes y precios desproporcionadamente altos para los consumidores; al mismo tiempo, han inducido a una explotación masiva e irracional de los recursos naturales.

La permanencia de esta inadecuada situación en Estados Unidos puede explicarse, en parte, por la existencia de una serie de intereses coligados entre los grupos de presión agrícolas ^{15/}, que constituyen los sectores más conservadores del país, y los políticos, tanto demócratas como republicanos, al interior del Congreso. Los grupos de cabildeo agrícola distribuyen grandes cantidades de dinero en Washington, ya sea apoyando las candidaturas individuales de algunos

Representantes o Senadores, o repartiendo dinero cuando las Cámaras debaten, en reuniones a puerta cerrada, el nivel del precio de apoyo para determinados productos agrícolas ^{16/}.

La falta de determinación de las autoridades estadounidenses, la imposibilidad de romper los intereses económicos fuertemente concentrados en la agricultura de ese país y las endémicas condiciones distorsionadas existentes en los mercados mundiales de productos agrícolas, son los factores que, en conjunto, han impedido que se realice un ajuste estructural en la agricultura de Estados Unidos.

Sin embargo, independientemente de sus problemáticas internas, en 1987, Estados Unidos se constituyó como el primer exportador de productos agrícolas (16% del total) y en el segundo país importador (10% del total). Así, la agricultura estadounidense se presenta como la más rica, productiva y mejor organizada (en términos de rentabilidad) del mundo. Este hecho, nos permite entender el interés de Estados Unidos de promover la postura más vanguardista en favor de una mayor liberalización y disciplina en el comercio internacional de productos agrícolas, en el marco de la Ronda Uruguay del GATT.

1.3.2 La Política Agrícola Común Europea

Al final de la Segunda Guerra Mundial, la agricultura, como el resto de la economía de los países europeos occidentales, se encontraba devastada, manifestándose una gran escasez de alimentos. Los distintos gobiernos nacionales prodigaron una atención prioritaria a lograr la recuperación de esta importante actividad económica, fomentando el incremento de la producción.

Al dar comienzo el proyecto para construir un Mercado Común en Europa a mediados de la década de los cincuenta, la situación crítica en la agricultura había sido ya superada; sin embargo, dicho sector estaba permeado por una profunda orientación proteccionista en los distintos países que participaron en las negociaciones para conformar la Comunidad Económica Europea (CEE).

Con la firma del Tratado de Roma, el 25 de marzo de 1957, quedó oficialmente constituida la CEE. El objetivo fundamental del Tratado era la creación de un ente supranacional cuya misión esencial era formar un Mercado Común que se erigiera como manifestación visible de una verdadera unión económica. A tal efecto, la Comunidad debería de proceder a realizar una serie de acciones concretas entre las que se encontraba la definición de una Política Agrícola Común (PAC), que sirviera de marco para coordinar y regular las políticas agrícolas y comerciales de los países miembros relativas a este sector ^{17/}.

Para la creación del Mercado Común en conjunto, se establecieron como metas: la supresión de todas las barreras intracomunitarias y el establecimiento de una Tarifa Exterior Común (TEC), a lo largo de un

período transitorio de doce años (1958-1970) dividido en tres etapas, y la definición de una política comercial común, a la cual se apegaría la PAC. Un sinfín de medidas y requisitos fueron establecidos en el área económica general y sectorial, jurídica, fiscal, financiera, bancaria, social, etc., a fin de lograr este objetivo.

La CEE quedó institucionalizada en cuatro órganos: el Parlamento Europeo que se encarga de las funciones legislativas; el Consejo de Ministros que es un cuerpo de representación gubernamental en el que recae la responsabilidad de la toma de decisiones; la Comisión Europea que desempeña las labores ejecutivas actuando en forma independiente de los gobiernos; y el Tribunal de Justicia que es la más alta instancia jurídica decisoria en los litigios sobre la interpretación del Tratado de Roma y del Derecho Comunitario.

El carácter relativamente simple y bajo de protección existente en los países europeos para los productos industriales (principalmente derechos aduaneros y contingentes), permitió que la negociación e implementación de mediadas para eliminar las barreras comerciales y establecer una TEC, fuera en cierta forma sencilla y rápida. Este no fue el caso para los productos agrícolas, dado que en dicho sector prevalecía una fuerte reglamentación proteccionista en cada uno de los países miembros, estructurada (además de derechos aduaneros y contingentes), en base a sistemas de precios mínimos, comercio de Estado, calendarios fronterizos, licencias de importación, etc.

Por ello, hubo que negociar acciones y establecer medidas específicas para la agricultura que quedaron comprendidas dentro de la Política Agrícola Comunitaria.

El Tratado de Roma, como marco normativo base de todo el proyecto de conformación del Mercado Común, definió en el Art. 39.(1) las líneas generales que deberían regir para el establecimiento de la PAC:

- a) incrementar la productividad agrícola promoviendo el progreso técnico y asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola y la óptima utilización de los factores de la producción, en particular del trabajo;
- b) asegurar un adecuado nivel de vida para la comunidad agrícola, particularmente incrementando los ingresos individuales de las personas involucradas en la agricultura;
- c) estabilizar los mercados;
- d) asegurar la accesibilidad de los suministros; y
- e) garantizar que los alimentos lleguen a los consumidores a precios razonables.

El Tratado también fijó el procedimiento que debería seguirse para desarrollar la PAC, de acuerdo a éste, se celebró en julio de 1958 la Conferencia de Stressa, de la cual surgiría el Primer Plan Mansholt que pasó a constituirse en la base de toda la política agrícola comunitaria; en esa ocasión también se emitió una recomendación para uniformar progresivamente los precios agrícolas.

A partir de 1962 fueron aplicadas las primeras disposiciones del Plan Mansholt, referentes al reglamento financiero, el establecimiento de precios mínimos, las reglas de competencia intracomunitarias y los primeros reglamentos sobre productos específicos.

La articulación de los distintos elementos de la PAC estuvo determinada por la atención a cuatro áreas de preocupación específicas ligadas estrechamente con la agricultura: el riesgo de escasez de alimentos, la volatilidad de los mercados agrícolas, las condiciones de vida y el arraigo de los agricultores y de los trabajadores agrícolas a la comunidad rural y, finalmente, el posible papel de la agricultura en relación a los objetivos económicos generales (empleo, balanza comercial, crecimiento económico) ^{18/}.

Teniendo en consideración estos elementos, se establecieron tres principios esenciales que deberían servir como fundamento para la creación de la política agraria comunitaria:

- la libre circulación interna;
- la preferencia comunitaria; y
- la solidaridad financiera.

Para lograr la libre circulación interna, se requería establecer una libertad de comercio intracomunitario, se debería buscar una mayor armonización de las políticas fiscales y sanitarias, y que se definiera un sistema de precios uniformes. La preferencia comunitaria determinó la configuración de un sistema de favorecimiento a los

productos elaborados dentro del Mercado Común y de protección frente al exterior. La solidaridad financiera permitió la creación de un medio de financiamiento para los gastos generados por la Política Agrícola Común europea.

Con base en estos principios y atendiendo las áreas de preocupación mencionadas, fue articulada una política de precios y mercados, que establece las condiciones económicas para el desarrollo de la agricultura y regula los mercados de estos productos; también se instituyó una política de estructuras agrarias con la que se busca impulsar el proceso de adaptación o ajuste del sector agrícola. Ambas políticas, constituyen los pilares sobre los que descansa la PAC.

Los gastos originados por la PAC son asumidos por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), cuyos recursos son aportados por todos los estados miembros en función de la capacidad económica de cada uno de ellos. La sección Garantía ofrece el financiamiento para la política de precios y mercados; mientras que la sección Orientación ampara a la política de estructuras agrarias.

Desde un principio, los países miembros de la Comunidad partieron de la premisa de que la industria agrícola no podía ser integrada al Mercado Común por medio del desmantelamiento de la protección; en vez de ello, optaron por un proceso en el que los distintos esquemas nacionales fueran sustituidos por un sistema común de protección.

La organización del mercado de los cereales proporciona el modelo clásico de la estructura proteccionista bajo la cual se constituyó la PAC de la Comunidad Europea. El proceso inicia con la fijación anual por parte del Consejo de Ministros de los precios que habrán de regir durante todo el período (precio indicativo, precio umbral y precio de intervención); los intercambios con el exterior son regulados principalmente a través de exacciones variables (prélèvements) impuestas en puerto o en frontera de entrada; el mercado interior es sostenido en base a compras directas realizadas bajo ciertas condiciones por organismos estatales de intervención; y finalmente, en condiciones de sobre oferta, los precios internos son mantenidos mediante ventas al exterior a las cuales se conceden subvenciones cuyo efecto consiste en compensar la diferencia entre los precios comunitario y mundial ^{19/}. La organización de los mercados del resto de los productos sigue este mismo patrón general, con ligeras diferencias de acuerdo a las características propias de cada grupo de mercancías y recurriendo a distintos mecanismos complementarios que pueden ser la aplicación de la TEC, contingentes, licencias de importación, etc.

Este esquema mantuvo su forma original hasta finales de la década de los sesenta y, aunque actualmente permanece su estructura básica, durante los últimos años se le han hecho algunas adiciones y ajustes. A partir de 1969, los desequilibrios ocurridos en el sistema monetario internacional que propiciaron la caída de los tipos de cambio fijos nominados en dolares y que colocaron a las monedas europeas en un régimen flotante, hicieron necesario instaurar un

sistema de "montantes compensatorios monetarios" con la finalidad de salvaguardar los precios comunes y amortiguar el juego de las fluctuaciones monetarias.

Es indudable que los objetivos de incremento de la productividad agricola y del abasto seguro de alimentos buscados con la PAC, fueron alcanzados ampliamente, lo cual se comprueba al apreciar que de 1960 a 1980 la producción agricola comunitaria creció a un ritmo anual acumulativo de 2.5% y que de 1975 a 1987, hubo un incremento total de la producción agraria del 26.5 por ciento; de igual modo, entre 1969 y 1987 la tasa de autoabastecimiento de la Comunidad pasó del 86 al 111% para los cereales, del 82 al 127% para el azúcar, del 95 al 108% para la carne de vacuno y del 92 al 105% para la mantquilla.

Al mismo tiempo, estas cifras demuestran los notables excesos generados con el proteccionismo de la PAC, los cuales se manifestaron en enormes excedentes de productos agricolas, un paulatino decaimiento en los ingresos de los agricultores y en crecientes cargas presupuestales para la Comunidad.

En la Comunidad Europea prevalecia una tendencia inercial a producir cada vez más sin preocuparse por las condiciones de la demanda, esto hizo que los excedentes estructurales que inflaban las existencias públicas, llegaran a niveles alarmantes a finales de 1986: 1,300,000 toneladas de mantquilla, 600,000 toneladas de carne vacuna, 15,000,000 de toneladas de cereales, etc. Por el lado de las rentas

de los agricultores, si bien entre 1968 y 1978 tuvieron un incremento del 3% anual, a partir de 1979 observan una estabilización o incluso una disminución, de manera que en 1988 la renta media real de los agricultores resultó inferior a la de la mitad de los años setenta. Los excedentes agrarios en continuo aumento se convirtieron en un pesado lastre para el presupuesto de la Comunidad. El almacenamiento y las medidas para dar salida a las existencias devoraban cada vez más recursos hasta el punto de poner a la CE al borde de la quiebra; entre 1975 y 1988 los gastos de la sección de Garantía del FEOGA se sextuplicaron, alcanzando en 1988 la cantidad de 27.5 mil millones de ecus, que representaron el 61% del presupuesto comunitario; de dicha cifra más del 30% correspondió a subvenciones a la exportación ²⁰/.

Los cambios ocurridos en la economía de la Comunidad Europea, como resultado de su ensanchamiento (en 1973 se integraron a ella el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, Grecia en 1980 y España y Portugal en 1985), del impacto ocasionado por la nueva tecnología y por el crecimiento económico, así como las deficiencias y fracasos en la consecución de los objetivos planteados, pusieron en evidencia la necesidad de introducir reformas en la PAC.

La búsqueda de soluciones a estas problemáticas quedó plasmada en el Libro Verde de la Comisión Europea de 1985, documento que analizó las perspectivas de la Política Agrícola Común europea y planteó orientaciones concretas para su reforma.

Así pues, se procedió a la instauración de una política de precios más restrictiva que se ha traducido en una reducción progresiva de los precios garantizados en los rubros excedentarios. Se han aplicado mecanismos estabilizadores, en particular, un sistema de cantidades máximas garantizadas y umbrales de producción total fijos por producto, más allá de los cuales se aplican automáticamente reducciones de precio o de ayudas para cereales, oleaginosas, proteaginosas, aceite de oliva, tabaco, vino, carnes de vacuno, ovino y caprino, algodón, entre otros. Se han establecido también cuotas de producción lechera, cuyo exceso se penaliza con la percepción de una tasa que grava las cantidades excedentarias, exacción o tasa de producción variable según el volumen de ésta, que asegura la corresponsabilidad de los productores de leche, de cereales o de aceite de oliva en la financiación de los gastos de almacenamiento o de salida. La intervención estatal en la comercialización se ha flexibilizado a fin de que recupere su papel estabilizador y deje de constituirse en una salida a la producción excedente.

En el marco de la reforma del presupuesto comunitario, se dio paso a una disciplina presupuestaria basada en orientaciones plurianuales que limitan el aumento de los gastos de garantía agrícola a un máximo del 74% del crecimiento del PNB; se creó una reserva presupuestaria que permite hacer frente a fluctuaciones de paridades en el mercado mundial y facilita el desmantelamiento acelerado de las reservas públicas de excedentes. Respecto al control de la producción, se otorga fomento financiero a la puesta en barbecho de ciertas tierras,

a la repoblación forestal, al cambio de una agricultura menos intensiva y a la reconversión hacia producciones alternativas. La Comunidad también ha puesto en marcha el programa de investigación y desarrollo Eclair, que debe alentar el desarrollo de nuevas técnicas agroindustriales basadas en las biotecnologías, especialmente para ampliar las salidas no alimentarias de los productos agrícolas ^{21/}.

Si bien esta reforma es probable que tenga un impacto favorable sobre el ambiente económico en el que se desarrolla la explotación agrícola dentro de la Comunidad Europea, de acuerdo con John Marsh podría no ser suficiente, dado que atiende únicamente a deficiencias sintomáticas como el costo presupuestal de la PAC, su balance o la distribución del ingreso entre los agricultores, y deja intactos sus elementos sistémicos como lo serían los instrumentos proteccionistas (prélèvements y restituciones a las exportaciones) ^{22/}.

Esta apreciación reviste particular interés al reparar en las crecientes disputas comerciales motivadas por el comercio internacional de productos agrícolas, en las cuales la Comunidad Europea ha sido protagonista directa durante los últimos años. De 1971 a 1985, la CE pasó de ser importadora neta de 16 millones de toneladas de cereales a una posición de exportadora neta de 17 millones de toneladas de dichos productos, una evolución similar ocurrió para algunas oleaginosas, azúcar, ciertas variedades de carne y productos lácteos.

Como se recordará, las características estructurales de la agricultura en la CE muestran en general, un predominio de las explotaciones medianas y pequeñas, mismas que se verían seriamente presionadas al competir con las enormes granjas y agroindustrias estadounidenses en un contexto de comercio libre; además, la aceptación de ambiciosos compromisos en cuanto a la reducción del apoyo a la agricultura, hace temer a las autoridades comunitarias la aniquilación de millones de sus agricultores y un fuerte desequilibrio en sus estructuras regionales y sociales. Es por ello que, la postura adoptada por la Comunidad Europea en el seno de las negociaciones agrícolas en la Ronda Uruguay del GATT se define por un perfil conservador en el que trata de preservar sus principios básicos de protección, como lo son las exacciones variables y los subsidios a las exportaciones, o cuando menos, busca que la regulación del uso de estos mecanismos se dé en forma paulatina y a través de un periodo suficientemente largo.

1.3.3 Japón, Importador Agrícola Neto

La agricultura en Japón tiene un origen tan milenario como la religión Shinto y el culto imperial, elementos que constituyen el fundamento mismo de la sociedad japonesa. Contrario a lo que pudieramos imaginar al tener presente la imagen del Japón moderno como un eficiente manufacturador, altamente tecnificado, agresivo competidor comercial, sagaz inversionista, etc., en realidad no se exagera al afirmar que la agricultura desempeñó un importante papel impulsor para el desarrollo global de la economía de este país.

Basada en la asimilación de tecnologías extranjeras, en la explotación intensiva y a pequeña escala de los escasos recursos naturales principalmente a través de un amplio uso de fertilizantes, semillas, plantas y capullos mejorados en los cultivos básicos del arroz y la seda, la agricultura japonesa del último tercio del siglo XIX y principios del XX (entre la Restauración Meiji de 1868 y la Primera Guerra Mundial) logró un notable desarrollo e incremento de la productividad, cuyas retribuciones y ahorros tanto en la forma de capital como de divisas, fueron ampliamente transferidos, vía tributaria, a las empresas manufactureras, comerciales y de transporte que se convirtieron en elementos dominantes de la economía japonesa ²³/.

No obstante, este destacado desempeño en la agricultura nipona empezó a perder vitalidad y durante los años 20's y 40's enfrentó un serio estancamiento como resultado de la competencia de la producción procedente de colonias como Formosa y Corea, de los altos precios y escasez de arroz sufrida en aquellos tiempos y de la demanda deprimida, entre otras causas. Esta situación, motivó que se diera un cambio radical para Japón, país que desde aquel entonces, pasó de ser un exportador neto de algunos productos agrícolas a convertirse en importador neto de este tipo de mercancías. En esta época surgirían las primeras manifestaciones de proteccionismo agrícola en Japón, fundamentadas en la preocupación de mantener una autosuficiencia alimentaria, que se basaron principalmente en reducciones de

impuestos a las explotaciones agrícolas, establecimiento de tarifas y restricciones cuantitativas a las importaciones de arroz.

En el período de posguerra, la década de los cincuenta representó lo que se conoce como un "punto de inflexión" en la agricultura japonesa, caracterizado por una declinación rápida de la magnitud absoluta de la fuerza de trabajo agrícola, por un ascenso de la productividad marginal de la mano de obra y de los salarios reales en la agricultura, así como un importante incremento de la demanda de mano de obra en los sectores no-agrícolas ^{24/}.

Dos medidas gubernamentales fueron decisivas para que se diera este notable cambio en la agricultura japonesa. Por un lado, la Reforma Agraria, introducida durante la Ocupación estadounidense, eliminó el predominio de los terratenientes e instituyó un régimen de pequeños propietarios que amplió los incentivos para los agricultores y estimuló el poder de compra de la masa de la población rural. Por otro lado, reflejando los sentimientos proteccionistas ya percibidos en la década de los 30's, fue instituido un mecanismo para mantener el precio del arroz a un nivel muy por encima de los precios mundiales a fin de fortalecer los ingresos de los agricultores.

Las distintas políticas agrícolas y comerciales encaminadas a mantener la seguridad alimentaria se vieron reforzadas durante la década de los sesenta. A partir de entonces se configuraría en la agricultura japonesa una amplia estructura proteccionista orientada ahora también, a mantener la paridad entre los ingresos rurales y

urbanos y a atenuar el proceso de ajuste del sector por medio del incremento de la productividad agrícola, impidiendo con ello la pérdida de su ventaja comparativa, así como para promover los cambios necesarios en el uso de los recursos. Las nuevas medidas se ampliaron para abarcar a una diversidad de productos tales como: trigo, cebada, frijol de soya, azúcar, pescado, carne de cerdo, productos avícolas y lácteos.

El aumento rápido del precio del arroz, aunado al incremento acelerado del ingreso no-agrícola en las granjas, logró temporalmente el objetivo del mantenimiento de la paridad de los ingresos rurales y urbanos, pero a un costo elevado. Para fines de los 60's se habían acumulado costosos inventarios excedentes cercanos a los 8 millones de toneladas de arroz. Además, el alto precio del arroz, aproximadamente igual a tres veces el precio mundial, alentó la asignación ineficiente de recursos en la agricultura y desalentó la reducción del número de familias agrícolas y la reorganización de la producción.

Así tenemos que, a pesar de su fuerte estructura proteccionista, inexorablemente, Japón ha pasado a convertirse en uno de los mayores importadores de productos agrícolas en el mundo. Para 1990, Japón destinó 28 mil millones de dólares a la compra de productos agrícolas en el exterior, lo que lo convirtió en el mayor importador neto de alimentos en el mundo. Por otro lado, su tasa de autosuficiencia alimentaria del 48% sobre una base de consumo calórico y del 30% respecto al consumo de cereales, muestra el elevado nivel de

dependencia que este país tiene de los aprovisionamientos externos ^{25/}.

Durante las últimas dos décadas, tanto la producción como el consumo de productos agrícolas en Japón, se han desarrollado en un entorno económico fuertemente distorsionado que parece haberse desarticulado progresivamente de las fuerzas de mercado externas. En Japón, la tasa arancelaria para productos agrícolas es relativamente alta, permaneciendo en un promedio de 12.1%, sin embargo, el recurso que más ha influido en el notable aislamiento y la fuerte protección de la agricultura japonesa ha sido el uso intensivo de un amplio esquema de barreras no arancelarias ^{26/}.

El ejemplo más claro de la fuerte protección existente en Japón lo constituye el caso del arroz, cuya intervención se ha mantenido durante un largo tiempo y la cual permanece hasta la fecha. Para este producto, una agencia gubernamental establece los precios sobre la base de un "mayor costo" con la finalidad de proveer un soporte a los ingresos de los agricultores, manteniéndolos siempre muy por encima de los que prevalecen en el mercado mundial; también establece y asigna cuotas de producción, al tiempo que realiza pagos anuales con el objeto de fomentar la diversificación hacia otros cultivos prioritarios tales como: trigo, frijol de soya, forrajes y otras frutas y vegetales. Dicha agencia controla la comercialización interna e impide las importaciones de este producto ^{27/}.

Para una gran variedad de productos agrícolas existen acuerdos de comercialización con intervención gubernamental que aplican

mecanismos como: "líneas de estabilización de precios", pagos a la insuficiencia, controles de mercado interno, licencias y cuotas de importación, impuestos, etc., con los cuales las autoridades buscan aislar a los productores domésticos de las variaciones externas en el precio de las mercancías. Los principales productos sometidos a estos mecanismos son trigo, leche y derivados, carne en sus variedades de vacuno, ternera y cerdo, huevo, azúcar, aceites comestibles, frutas vegetales y otros alimentos de origen animal.

El impacto de las medidas proteccionistas impuestas a la agricultura en Japón ha sido de notable magnitud. Utilizando una medida agregada de protección denominada Equivalente de Subsidios al Productor (ESP), calculada por la OECD para el período 1981-83 en un amplio grupo de productos, Japón resultó ser el país con el mayor nivel de protección al alcanzar un 59.4%, mientras que la Comunidad Europea tuvo un 42.8% y Estados Unidos un 16 por ciento. El costo presupuestario de los programas de protección agrícola en Japón durante 1983-85, representó un gasto de 4,514 billones de yenes, de los cuales un 62% fue cargado a los consumidores y contribuyentes. El costo de los programas de protección asumido por los consumidores, medido en valor a partir del agregado de Equivalente de Subsidios al Consumidor (ESC), para el mismo período, fue de 15.4 mil millones de dólares anuales.

Por otro lado, el mantenimiento de la estructura proteccionista ha tenido unas consecuencias fuertemente negativas en el desempeño de la actividad agrícola misma de Japón. A partir de la década de los ochenta, se ha venido observando una tendencia creciente hacia la

explotación marginal en este sector económico. Para 1985, sólo un 14% del total de agricultores explotaban granjas de tiempo completo y, aún dentro de las granjas de medio tiempo, que constituyen la mayoría, se observó una reducción de casi dos tercios en las que obtienen más del 50% de sus ingresos de la actividad agrícola; además, la porción de los ingresos provenientes de actividades no agrícolas en las percepciones totales de las granjas ascendió al 85 por ciento 28/.

Este panorama de explotaciones agrícolas de muy pequeña escala ocupadas marginalmente y altamente subsidiadas, ha sido fuertemente apoyado por la Unión de Cooperativas Agrícolas (Nokyo), los funcionarios del Ministerio de Agricultura y los líderes políticos del gobernante Partido Liberal Democrático, quienes han coincidido durante un largo periodo de tiempo, en su interés por manipular el predominio electoral de que gozan los agricultores debido a la disparidad de representación existente entre las áreas rurales y urbanas, misma que ha sido avalada por una deficiente y anticuada legislación política japonesa.

Así pues, dado que la agricultura resulta ser un tema políticamente sensible para Japón y tomando en cuenta su desventajosa posición tanto en la producción como en el comercio internacional de productos agrícolas, pero resaltando la inobjetable necesidad de introducir una reforma estructural en dicha actividad que resulte en un incremento de la eficiencia y una disminución de su carga presupuestal, podemos apreciar que en las negociaciones sobre el sector agrícola en la

Ronda Uruguay del GATT, Japón mantiene una postura muy moderada en la que plantea la necesidad de buscar un equilibrio entre los intereses de los países importadores y exportadores, donde se respete el derecho de los países a mantener su seguridad alimentaria.

1.4 Medidas Proteccionistas Aplicadas a la Agricultura por los Países Desarrollados

Existe una gran batería de programas aplicados a la agricultura que son utilizados con el objeto de fomentar su desarrollo y ofrecer un ámbito económico estable a la población dedicada a esta actividad. Estos programas han sido profusa y permanentemente aplicados en los países desarrollados, quienes, dada su capacidad económica, han destinado enormes cantidades de recursos para fortalecer a sus respectivos sectores agrarios. Como ya pudimos observar, Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón, constituyen los más claros ejemplos de cómo la instrumentación firme y sostenida de estos programas ha llegado a ser contraproducente para su propia agricultura doméstica al haber superado las expectativas de crecimiento de la producción y generar efectos colaterales indeseados, y al propiciar, al mismo tiempo, una notable distorsión en los mercados mundiales de productos agrícolas.

Consideramos de gran ayuda incluir una lista ilustrativa de la vasta variedad de programas gubernamentales aplicados a la agricultura, a fin de que sirva como un punto de referencia y consulta, al abordar el análisis del desarrollo de las negociaciones sobre el sector agrícola en el marco de la Ronda Uruguay del GATT.

La lista de instrumentos de política aplicados a la agricultura que reseñamos, establece una clasificación en base a la influencia que éstos ejercen sobre el comercio internacional.

Lista Ilustrativa de Instrumentos de Política Agrícola

| 1. Servicios a la Agricultura (generalmente no distorsionan el comercio internacional) | | |
|---|--|--|
| Política | Propósito | Ejemplo |
| Investigación, desarrollo y ampliación | Mejorar la Productividad y el bienestar social | Investigación con financiamiento público |
| Normas técnicas y de salud | Proteger la salud | Inspección de plantas y animales, regulaciones de etiquetado |
| Servicios de nivelación e inspección | Proteger a los consumidores y fomentar eficiencia en la comercialización | Nivelación excesiva |
| Impuestos y servicios financieros | Proporcionar incentivos fiscales y administración de deudas | Programas de impuestos federales y deducciones de deudas |
| Pagos de emergencia y por desastre | Compensar pérdidas imprevistas | Daños por inundación |
| Programas de aseguramiento | Reducir riesgos por eventualidades naturales | Seguro a cosechas |

2. Programas de Infraestructura
(Generalmente no tienen efecto sobre el comercio internacional)

| Política | Propósito | Ejemplo |
|---|--|--|
| Desarrollo rural | Proveer asistencia económica y social | Garantías al desarrollo educativo regional |
| Desarrollo de infraestructura | Hacer inversiones de capital | Irrigación, electrificación y transporte |
| Programas de conservación ambiental | Conservar los recursos naturales | Control de la erosión |
| Programas de crédito (sin orientarse a algún producto específico) | Hacer compras de capital y proveer financiamiento a bajo costo | Crédito agrícola, asistencia para el ajuste |
| Transferencias directas a los ingresos | Proporcionar un ingreso mínimo | Complementos directos a los ingresos no relacionados a la producción |
| Asistencia internacional al desarrollo | Fomentar el crecimiento económico y proveer ayuda humanitaria | Ayuda garantizada incluyendo ayuda alimentaria |

| 3. Programas de Estabilización (Con posibles efectos distorsionadores en el comercio internacional) | | |
|--|---|--|
| Política | Propósito | Ejemplo |
| Estabilización de los ingresos | Mantener un ingreso promedio | Programas de costo compartido |
| Esquemas de mantenimiento de existencias y estabilización | Reducir la variabilidad, proveer seguridad alimentaria, apoyar acuerdos internacionales de mercancías | Pagos para almacenamiento, compras de inventarios para controlar las exportaciones |
| Inventarios de recursos | Dejar ociosa la tierra a fin de controlar el mercado | Programas de retiro de tierras y reducción de la producción |
| Garantías y anticipos a la comercialización | Proveer apoyo financiero relacionado con la comercialización | Pagos anticipados, tasas de crédito y pagos iniciales |
| Comercio de Estado (con fines comerciales) | Establecer precios y prácticas de comercio discrecionales | Compras gubernamentales y agencias de ventas |

4. Programas Indirectos de Apoyo a los Ingresos
(Usualmente distorsionan el comercio internacional)

| Política | Propósito | Ejemplo |
|--|---|---|
| Apoyo a precios/mercado, pagos a la insuficiencia | Mantener el ingreso de los agricultores | Precios objetivo y pagos a la insuficiencia |
| Precios administrados, comercio de Estado (no comercial) | Incrementar el ingreso de los agricultores a través del mercado | Agencias de importaciones, sistemas de precios dobles |
| Subsidios a la producción | Incrementar el ingreso de los agricultores | Pagos por actividades de procesamiento |
| Subsidios a los insumos (para productos específicos) | Reducir los costos de producción | Subsidios para riego y fertilizantes |

5. Medidas Comerciales Directas
(Distorsionan fuertemente el comercio internacional)

| Política | Propósito | Ejemplo |
|---|--|---|
| Medidas en frontera | Proteger los precios e ingresos domésticos | Impuestos variables, cuotas, tarifas, controles a las importaciones, acuerdos voluntarios de restricción de exportaciones, etc. |
| Programas de asistencia a las exportaciones (concesionales) | Expandir las exportaciones | Créditos a la exportación y ayuda al desarrollo condicionada |
| Subsidios a las exportaciones | Expandir las exportaciones | Programas de estímulo a las exportaciones, restituciones, subsidios al transporte de mercancías para exportación |

Notas de Referencia

- 1/ Catherine Mann, Protection and Retaliation: Changing the Rules of the Game; Brookings Papers on Economic Activity Vol. I, Brookings Institution, New York, USA, 1987, pp. 311-348.
- 2/ Jagdish Bhagwati, Protectionism; Massachusetts Institute of Technology, 1988, utilizamos la versión castellana traducida por Ana Isabel Stellino, Ediciones Gernika, México 1990, pp. 59-75.
- 3/ *ibidem*, p. 63.
- 4/ Johnston, Bruce F. & Kilby P. Agricultura y Transformación Estructural; Edit. F.C.E.; México, 1980, p. 217.
- 5/ Datos tomados de: International Trade Statistics Yearbook 1988, United Nations, New York 1991, Department of International Economic and Social Affairs, Statistical Office, Special Tables, I.
- 6/ Chibbaro, Arnaldo "Comercio Internacional de Productos Agrícolas y Negociaciones Comerciales Multilaterales en la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)", CEPAL; enero de 1989, 171 pags. (LC/R.733) .
- 7/ Datos tomados del: FAO Yearbook 1990, vol.44, Roma, pp. 39-41.
- 8/ Johnston & Kilby "El Desarrollo Agrícola de los Estados Unidos y de Japón: Una Visión Panorámica", *op cit*, pp. 227-240.
- 9/ Para una revisión más detallada sobre la "pinza costo-precios" en Estados Unidos véase el apartado "Crisis y cambio en la agricultura norteamericana" en: Burbach, Roger Las Agroindustrias Transnacionales, Estados Unidos y América Latina, Edit. Era, México 1983, pp. 23-46.
- 10/ Datos tomados de: Amador, Edgar "Tecnología y Cambio Estructural en el Agro Norteamericano" El Día, Testimonios y Documentos, 10 y 11 de marzo de 1992, pp. 1,22.
- 11/ Vogelef, Ingolf The Myth of the Family Farm: Agribusiness Dominance of U.S. Agriculture, Westview Press/ Boulder Colorado, U.S.A., 1982, 352 pags.
- 12/ OECD Agricultural Policy Reports "Evolution of the Economic Situation of U.S. Agriculture", Paris, 1976, 46 pags.
- 13/ Belden, Joseph N. Dirt Rich, Dirt Poor, Routledge & Kegan Paul, New York and London, U.S.A., 1986, 187 pags.
- 14/ Vogeler, Ingolf *op cit*
- 15/ El Fideicomiso para la Educación Política Agrícola (TAPE), el brazo político de la mayor cooperativa lechera de Estados Unidos, constituía en segundo grupo de presión de ese país en 1980 y su poder provenía de sólo 40 mil agricultores.

- 16/ Para un análisis más detallado de la forma en que operan los grupos de presión agrícolas véase el apartado "Class Interests, Congress and Farm Subsidies" en: Vogeler, Ingolf op cit
- 17/ Tamames, Ramón Integración Económica, Edit. Alianza, Madrid, España 1988, pp. 214-219.
- 18/ Marsh, John S. "The Common Agricultural Policy" en: Lodge, Juliet The European Community and the Challenge of the Future, St. Martin's Press, New York, New York, U.S.A., 1989, pp. 148-166.
- 19/ Un análisis más pormenorizado de la estructura proteccionista de la PAC se encuentra en: Tamames Gómez, Ramón El Mercado Común Europeo, una Perspectiva Española y Latinoamericana, Edit. Alianza Universidad, Num.313, Madrid, España 1982. pp. 83-110.
- 20/ Datos tomados de: Una Política Agraria Común para los años Noventa, Documentación Europea, Serie Objetivo '92, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1989, 96 pags.
- 21/ Comentarios realizados en base a: La Política Agraria Común de Europa al Inicio de los años Noventa, Documentos Europeos, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, enero 1990, 15 pags.
- 22/ Marsh, John S. op cit p. 157.
- 23/ Para obtener mayores datos respecto a la importancia de la agricultura en la evolución económica de Japón consúltese el trabajo de Smith, Thomas C. The Agrarian Origins of Modern Japan, Stanford University Press, Stanford, California, 1959, 250 pags.
- 24/ "El Desarrollo Agrícola y el Crecimiento Económico de Japón" en: Johnston & Kilby, op cit pp. 240-256.
- 25/ Cifras tomadas del documento: Basic Position of Japan on the Uruguay Round of Agricultural Negotiations, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Tokyo, Japan, October 1991, 20 pags.
- 26/ Información obtenida del documento: 1992 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, U.S. Department of Commerce, Washington, U.S.A., March 1992, p. 134.
- 27/ Fitchett, Delbert A. "Agricultural Trade Protectionism in Japan, a Survey", World Bank Discussion Papers, num 28, Washington D.C., U.S.A., 1988, 49 pags.
- 28/ *ibidem*, p. 23.

CAPITULO 2 CONDICIONES DEL COMERCIO MUNDIAL AGRICOLA ANTES DE LA RONDA URUGUAY

En este capítulo nos interesa señalar que la presión ejercida por los países desarrollados y el desinterés mostrado por los países en desarrollo, motivó que la agricultura tuviera un trato de virtual excepción a lo largo de las sucesivas rondas de negociación del GATT.

Que durante la Ronda Tokio de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT, se dieron los primeros intentos por regular el comercio internacional agrícola, pero estos transcurrieron bajo una óptica estrecha que impidió lograr avances importantes.

Que durante la primera mitad de la década de los ochentas, la excesiva aplicación de los programas agrícolas altamente proteccionistas por parte de los países desarrollados que aquí se estudian, generó una fuerte crisis en los mercados agrícolas mundiales que sirvió como marco para el inicio de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, donde por primera vez, la agricultura sería incluida como tema específico de negociación.

2.1 Tratamiento Dado al Sector Agrícola Dentro del GATT

El 30 de octubre de 1947, en el marco de la Primera Conferencia sobre Aranceles de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, fue firmada el Acta Constitutiva del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El GATT fue concebido como

un mecanismo "provisional" que serviría para avanzar en las negociaciones sobre reducción de aranceles, en tanto se definían y acordaban los lineamientos que regirían el comercio internacional bajo los estatutos de la proyectada Organización Internacional de Comercio. Sin embargo, el rechazo al esquema de un organismo regulador de los intercambios comerciales a nivel mundial, como lo sería la OIC, ha hecho que hasta hoy el GATT se constituya como el único recurso existente para regular desde una perspectiva multilateral el comercio internacional.

El GATT es un tratado multilateral de comercio, donde se establecen derechos y obligaciones recíprocas entre los países miembros, en función de ciertos objetivos y principios. Por lo tanto, es un organismo internacional sui generis que funge como un código de normas, como un foro de discusión, resolución y negociación, sobre los asuntos relativos al comercio internacional. En la actualidad, el GATT esta estructurado en cuatro partes y 38 artículos, un Protocolo de Aplicación Provisional y un Apéndice compuesto por dos apartados. La estructura operativa del GATT está integrada por los siguientes órganos: el Período de Sesiones de las Partes Contratantes, el Consejo de Representantes, el Grupo Consultivo de los 18, y la Secretaría ^{1/}. Desde 1980, se desempeña como Director General del GATT el Sr. Arthur Dunkel, quien ha sido reelegido en sucesivas ocasiones y permanecerá al frente de dicho organismo hasta el 30 de junio de 1993, una vez que concluyan las negociaciones de la Ronda Uruguay ^{2/}.

Los principios fundamentales que rigen las actividades del GATT son el comercio sin discriminación y el arancel aduanero como única forma de protección. A través del primero y con base en la Cláusula de la Nación más Favorecida, se busca que los países miembros no incurran en prácticas discriminatorias al efectuar sus operaciones comerciales, sino que por el contrario, se aseguren ventajas y concesiones en forma recíproca (la cláusula referida establece que toda Parte Contratante que otorgue alguna ventaja o concesión a otra, deberá hacerla extensiva a todos los miembros del Acuerdo General). En virtud de que el arancel aduanero constituye la forma más transparente de protección, con el segundo principio las Partes Contratantes aspiran a evitar que se recurra a mecanismos poco confiables para la apreciación del nivel real de protección aplicado por cada país y que son potencialmente discriminatorios.

Sin lugar a dudas, el sistema del GATT fundado en los citados principios de no discriminación y libre comercio, ha sido la base de la notable expansión experimentada por el comercio internacional, que ha superado, incluso, a la producción, y ha sido al mismo tiempo un factor esencial para el desarrollo sostenido de la economía mundial durante las últimas décadas.

Sin embargo, este desempeño favorable del GATT se dio bajo ciertas características particulares que es necesario resaltar, en relación a nuestro tema de estudio.

El notable avance que observó la liberalización del comercio durante las tres primeras décadas de actividades del GATT y cuyos beneficios se expandieron hasta principios de la década de los 80's, se concentró principalmente en los productos industriales. El proceso de reducción arancelaria que se dio durante los 33 años que transcurrieron desde la Ronda de Génova de 1947 hasta la Ronda Tokio que concluyó en 1979, permitió que a principios de 1980 el nivel de aranceles para productos industriales fuera de 4.9% en Estados Unidos, 6.0% en la Comunidad Europea y 5.4% en Japón.

El impacto favorable que esta evolución generó queda de manifiesto en las siguientes cifras: de 1953 a 1963 el ingreso mundial creció a una tasa anual del 4.3% y el comercio internacional lo hizo a un ritmo de 6.1%; para el período de 1963 a 1973 este desempeño fue aún más acentuado, reportándose un incremento del 5.1% y 8.9%, respectivamente. De 1973 a 1983, con el fortalecimiento del recurso a medidas proteccionistas, principalmente en los países desarrollados, el comercio internacional tuvo una desaceleración considerable, pero continuó creciendo con mayor rapidez que el ingreso, particularmente en países como Canadá, Japón, Corea del Sur, Inglaterra y Estados Unidos ^{3/}.

Al mismo tiempo, se permitió la existencia de ciertas excepciones a las reglas del GATT, que toleraron la aplicación de medidas proteccionistas en sectores como los textiles y la agricultura, que son particularmente sensibles para los países desarrollados.

En relación a la agricultura, Jagdish Bhagwati presenta esta problemática en los siguientes términos "No se encontraba apoyo para incluir a la agricultura en la agenda de liberalización, debido a que Estados Unidos y los principales países desarrollados de Europa estaban atados, por lo general, a los fuertes grupos de presión proteccionistas que habían elaborado refinados mecanismos de apoyo para el ingreso agrícola. Simultáneamente, los principales países en desarrollo protegían en cambio sus manufacturas [proceso de sustitución de importaciones] y, por lo tanto, no se hallaban interesados en presionar a favor de la liberalización del comercio agrícola"⁴/.

Este comentario nos sirve como punto de partida para revisar, a grandes rasgos, la ruta crítica que siguieron las políticas proteccionistas de los países desarrollados, en particular de los que son objeto de nuestro estudio, en relación a la agricultura, tomando en consideración el carácter de excepción que ha tenido ésta dentro del GATT.

Como sabemos, las primeras manifestaciones de proteccionismo agrícola en Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón tienen, en general, un origen remoto. Sin embargo, para finales de los años 40's, estos países, con la intención de desarrollar una estructura industrial amplia y diversificada, dieron una atención prioritaria al sector agrícola, dado que constituía un elemento esencial para su desarrollo económico general.

El principal objetivo perseguido por estos países al fomentar y desarrollar su agricultura fue mantener una autosuficiencia en la producción y suministro de bienes agrícolas, principalmente el fortalecer su seguridad alimentaria ante el riesgo de sufrir una elevada dependencia de los suministros externos. También se identificó la importancia de ampliar el sector agrícola, ya que una producción variada de estas mercancías daría mayor estabilidad a los mercados domésticos, al no concentrarse en un grupo reducido de productos. Finalmente, se deseaba utilizar la capacidad de la agricultura como proveedora de materias primas para las manufacturas y como mercado para la gran variedad de empresas productoras de insumos agrícolas y de servicios, con la finalidad de fortalecer la base industrial que serviría como soporte de la actividad industrial misma.

Los países europeos occidentales que posteriormente conformarían la actual Comunidad Europea y Japón siguieron la línea marcada por Estados Unidos (país que ejercía una notable influencia sobre ellos en aquel tiempo) y optaron por reforzar sus políticas agrícolas y comerciales proteccionistas para la consecución de tales objetivos.

Esto motivó que al erigirse el GATT como organismo regulador del comercio internacional, estos países presionaran para que se le diera un tratamiento especial a la agricultura. En los artículos XI, relativo a la prohibición general de las restricciones cuantitativas, y XVI que estipula la eliminación de las subvenciones a la exportación, fueron introducidas excepciones específicas para el

sector agrícola. Otros artículos del GATT han dejado abierto cierto margen que ha permitido la introducción de medidas proteccionistas en relación a la agricultura, estos son: el artículo V (libertad de tránsito), VI (derechos antidumping y compensatorios), VII (aforo aduanero) y X (disposiciones comerciales).

Un ejemplo contundente del carácter de excepción dado a la agricultura dentro del GATT y de cómo la preponderancia política de los países desarrollados influye en las decisiones del Acuerdo General relativas a este sector, quedó de manifiesto en la exención ("waiver"), concedida a Estados Unidos en 1955.

En marzo de ese año, Las Partes Contratantes del GATT eximieron a los Estados Unidos del cumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos II y XI del Acuerdo General para evitar su incompatibilidad con cualquier medida que hubiera de adoptar el gobierno estadounidense con arreglo al artículo 22 de su Ley de Ordenación Agraria, que permite imponer restricciones cuantitativas y derechos especiales a las importaciones que puedan perjudicar a sus programas de apoyo agropecuario. A pesar de que las exenciones concedidas dentro del GATT tienen, generalmente, una vigencia limitada y que la otorgada a Estados Unidos estuvo encaminada a ayudar a controlar sus excedentes agrícolas, esta concesión permanece aún en vigor luego de 37 años de establecida.

Durante las Rondas de Negociaciones Comerciales Dillon (1960-61) y Kennedy (1964-67) del GATT, los países participantes intentaron

reducir las tasas arancelarias para ciertos productos agrícolas, recurriendo a un método de solicitud-oferta, similar al utilizado para los productos industriales, sin embargo, el grado de respuesta obtenido fue mínimo. Por otra parte, el hecho de que en estas negociaciones no se tomara en cuenta a las barreras no arancelarias, hizo que su impacto en la liberalización del comercio agrícola fuera marginal.

2.2 Primeros Intentos de Regulación del Comercio Agrícola en la Ronda Tokio del GATT

Para los años setenta, los efectos negativos del mantenimiento de políticas proteccionistas en la agricultura por parte de los países desarrollados, se observaban claramente, sin embargo, estos países se negaron a atacar el problema de raíz mediante un ajuste estructural que rediseñara, en base a explotaciones más eficientes y orientadas al mercado, sus respectivos sectores agrícolas.

Esta situación motivó que, al abordar la problemática de la agricultura en la Ronda Tokio del GATT, realizada de 1973 a 1979, las negociaciones transcurrieran desde una perspectiva estrecha y por consiguiente con muy limitados resultados.

En principio, se acordó una reducción arancelaria media para importaciones de productos agrícolas provenientes de 18 países, incluida la Comunidad Europea, del orden de entre un 32 y 40 por ciento. De estas concesiones, un 40% correspondió a aquellas

realizadas entre Estados Unidos y sus socios comerciales. Sin embargo, el impacto de estas medidas para el comercio mundial resultó ser poco sustancial, debido a que la gran mayoría de productos seguirían sujetos a barreras no arancelarias y a que las reducciones negociadas correspondieron a las tarifas "vinculadas" y no a las tarifas más bajas que se han aplicado en la práctica con carácter unilateral ^{5/}.

En la Ronda Tokio, se buscó atender la problemática relativa a la agricultura en el marco de la negociación de unos Códigos de Conducta de carácter general, que regularían la aplicación de barreras no arancelarias al comercio a partir del 1° de enero de 1980, fecha en que entraron en vigor. No obstante, para los productos del sector agrícola, la definición de las obligaciones a las que los países firmantes de tales Códigos deben someterse, es tan ambigua que su efectividad práctica ha sido en realidad muy reducida.

Bajo el Código de Subvenciones y Medidas Compensatorias, los países signatarios acordaron no conceder subvenciones a la exportación de productos agrícolas, si tales subvenciones les permitieran obtener un porcentaje "poco equitativo" del comercio mundial de exportaciones del producto de que se trate. En cuanto a las subvenciones domésticas, el Código establece directrices destinadas a evitar daños a la industria nacional de otros países.

El objetivo del Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y Normas no consiste en suprimir todas las restricciones, sino en eliminar las

barreras "innecesarias" a los productos agrícolas e industriales. El Código instituyó un mecanismo para lograr dicho objetivo mediante la adopción de normas internacionales, la difusión de información y la creación de un comité sobre las barreras técnicas al comercio encargado de dirimir los litigios y formular los procedimientos necesarios.

El Código de Valoración en Aduana tiene el objetivo de promover la uniformidad y la seguridad en la aplicación de sistemas para la valoración de las mercancías con fines aduaneros, evitando así las valoraciones arbitrarias o ficticias. Una importante deficiencia del código es que abarca solamente la valoración de aranceles ad valorem, excluyendo las exportaciones sujetas a aranceles específicos, derechos variables, cuotas basadas en el valor, impuestos internos y gravámenes aplicados en la frontera; todas estas medidas, como sabemos, están ampliamente difundidas en el comercio de productos agrícolas.

Con el Código sobre Compras del Sector Público se busca promover la competencia internacional cuando los gobiernos efectúan compras para su propio uso, con este objetivo el código instituyó el principio de la no discriminación entre los proveedores nacionales y los extranjeros. Este código rige para entidades públicas que fueron estipuladas dentro de las negociaciones; en la lista incluida por Estados Unidos y la Comunidad Europea, se aclara que el acuerdo no tiene validez para la compra de productos agrícolas efectuados en

aplicación de sus programas de apoyo a la agricultura y de alimentación.

La finalidad del Código de Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación es garantizar que los trámites administrativos no perturben el comercio. Sin embargo, es importante señalar que el Código se refiere solamente a los procedimientos y no a los problemas que los originan, como son las cuotas y otras restricciones al comercio, mismas que tienen una aplicación extensiva en la agricultura.

Un segundo mecanismo utilizado dentro de las negociaciones de la Ronda Tokio, se basó en el planteamiento de solicitudes y ofertas concretas para reducir o eliminar barreras no arancelarias aplicadas a los productos agrícolas; no obstante, la respuesta de los países que recibieron demandas fue tan débil, que las restricciones no arancelarias quedaron virtualmente intactas.

Otro aspecto que predominó en las negociaciones de la Ronda Tokio en relación a la agricultura, fue el permanente conflicto de intereses entre los países desarrollados, particularmente entre Estados Unidos y la Comunidad Europea. Estados Unidos quería que las negociaciones condujeran a la liberalización del comercio agrícola y al aumento del acceso a los mercados extranjeros para los productos en los cuales tenía mayores ventajas, mientras que la Comunidad Europea se inclinaba por la estabilización del comercio agrícola mediante

acuerdos sobre productos básicos, que le permitieran garantizar un alto nivel de ingresos para sus agricultores.

De alguna forma, el interés de la Comunidad Europea se vio reflejado en el establecimiento de sendos acuerdos multilaterales para la carne de bovino y los productos lácteos, que entraron en vigor a partir del 1° de enero de 1980.

El Acuerdo Internacional de la Carne de Bovino representa a cerca del 90% de las exportaciones mundiales de dicho producto y sus derivados y aproximadamente al 70% del consumo y de la producción mundiales; para 1988, 26 Partes Contratantes del GATT eran miembros de este convenio. Sus objetivos son: fomentar la expansión, la liberalización y una mayor estabilidad en el mercado de la carne de bovino y sus derivados, mediante el desmantelamiento progresivo de los obstáculos y restricciones al comercio mundial, en beneficio de consumidores y productores, importadores y exportadores; así como estimular una mayor cooperación internacional en los aspectos relativos a la materia, concediendo beneficios adicionales para los países en desarrollo.

Para la administración y vigilancia del acuerdo se instituyó el Consejo Internacional de la Carne (CIC), ante el cual los países miembros se comprometen a comunicar sus políticas nacionales y sus medidas comerciales relativas a la materia, incluyendo sus compromisos bilaterales y multilaterales, así como cualquier

modificación en los mismos que pueda influir en el comercio internacional de estos productos.

En 1985, la Secretaría del GATT emitió un informe sobre los mercados internacionales de la carne, en el que se reportaba un aumento global de la producción, un incremento del consumo y un mayor volumen en los intercambios. De la misma manera, se llamó la atención sobre el notable aumento de la intervención gubernamental en la producción y el comercio de la carne de bovino, resaltándose que un número creciente de países miembros del acuerdo hicieron uso de medidas como los créditos a la exportación, pagos de restitución, sistemas de regulación de existencias, medidas de apoyo, controles de la producción o limitaciones de la importación de uno u otro tipo.

El Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos establece disposiciones especiales que rigen el comercio de todos los productos lácteos y contiene cláusulas particulares para determinados tipos de leche en polvo, de materias grasas lácteas, incluida la mantequilla y algunos quesos. Para 1988 tenía a 15 Partes Contratantes del GATT como miembros.

Este acuerdo persigue los siguientes objetivos: ampliar y liberalizar el comercio mundial de los productos lácteos; lograr una mayor estabilidad en el comercio de estos productos, evitando, en interés mutuo de exportadores e importadores, los excedentes, las situaciones de escasez y las fluctuaciones indebidas de los precios; así como incrementar la cooperación internacional en la materia, otorgando

ayuda especial a los países en desarrollo. Con arreglo a este acuerdo, se establecen anualmente precios mínimos para los distintos productos lácteos; también se creó un sistema de información y cooperación que atiende temas relativos a esta actividad. La vigilancia y administración del convenio quedó a cargo del Consejo Internacional de Productos Lácteos, órgano que evalúa la situación y perspectivas del mercado mundial de estos productos.

Cabe destacar que Estados Unidos y Austria decidieron denunciar este acuerdo a raíz de una controversia con la Comunidad Europea. Durante 1985, esta entidad vendió a la entonces Unión Soviética alrededor de 220 mil toneladas de mantequilla y grasas lácteas a precios superiores e inferiores a los mínimos establecidos; en esta ocasión el Consejo Internacional de Productos Lácteos autorizó las acciones de la Comunidad como una medida de salvaguardia.

Como podemos apreciar, los acuerdos agrícolas sectoriales instituidos dentro del GATT, han sido incapaces de controlar la creciente intervención gubernamental en la producción y el comercio y han sido campo de fricciones comerciales entre países exportadores desarrollados, en el marco de unos disputados mercados altamente distorsionados; lo cual deja entrever que no constituyen una alternativa viable para regular y someter a disciplinas el comercio internacional de productos agrícolas.

Durante la Ronda Tokio también se desarrollaron negociaciones tendientes a establecer un nuevo convenio internacional sobre los

cereales, que debía sustituir al Acuerdo Internacional del Trigo prorrogado en 1971, mismas que no tuvieron éxito. De igual manera, en el marco de la Ronda Tokio, se llevaron a cabo pero no fructificaron, las negociaciones que buscaban instituir un marco agrícola multilateral.

2.3 La Crisis de los Mercados Agrícolas Mundiales Durante los 80's Como Preámbulo para las Negociaciones de la Ronda Uruguay

La característica inestabilidad de los mercados agrícolas y su alta vulnerabilidad frente a las políticas nacionales de los países desarrollados ^{6/}, se vio exacerbada durante la primera mitad de la década de los ochenta.

El débil crecimiento de la economía mundial, las fuertes presiones financieras generadas por la deuda de los países en desarrollo, el fortalecimiento de los desequilibrios económicos entre los países desarrollados caracterizado por la creciente pérdida de competitividad industrial de Estados Unidos y la Comunidad Europea, por la consolidación de Japón como potencia económica y por el surgimiento de los países de reciente industrialización (NIC's), como importantes competidores a nivel internacional; fueron factores externos que se combinaron también para generar durante dicho periodo una situación de crisis en los mercados agrícolas mundiales.

Así tenemos que, bajo este tenso ambiente económico internacional, los mercados agrícolas mundiales se encontraban saturados por la

enorme producción excedente, inducida en los países desarrollados a través de sus programas de apoyo y protección, misma que no podía ser absorbida dado que la demanda permanecía casi a un nivel estático, al tiempo que se presentaban caídas sin precedente en los precios mundiales de productos agrícolas; todo ello, acentuaba la situación crítica prevalecte en las granjas (en particular de las pequeñas) e industrias relacionadas con el sector.

De esta manera, se incrementó la presión sobre los países desarrollados para mantener el ingreso de sus agricultores y para competir por los declinantes mercados de exportación, generándose crecientes tensiones comerciales entre estos países; cabe destacar particularmente la guerra de subsidios emprendida por Estados Unidos y la Comunidad Europea.

Incapaces o indispuestos para realizar una adecuada restructuración de sus sistemas productivos agrícolas, estos países optaron por el camino más fácil pero a la vez más costoso, al colocar en el exterior su producción excedente mediante exportaciones subsidiadas. De hecho, puede decirse que algunos de estos países utilizaron al sector agrícola como un medio eficaz para lograr sus objetivos económicos generales ante las crecientes dificultades económicas que empezaban a enfrentar. En Estados Unidos por ejemplo, los enormes desequilibrios en su balanza de pagos experimentados durante los 80's, atribuidos a sus grandes importaciones de equipo de transporte, bienes de capital y equipo electrónico, tuvieron dos fuentes principales de financiamiento: la deuda externa y el permanente superávit agrícola.

Además del carácter contraproducente que tales medidas tenían a nivel interno (toda vez que las "ganancias" obtenidas por las exportaciones eran superadas considerablemente por los gastos gubernamentales realizados y por las transferencias de los consumidores y contribuyentes hacia los agricultores) y de las fuertes señales distorsionadoras que inducían a los mercados mundiales, otros países que son eficientes exportadores de productos agrícolas, como los del Grupo Cairns ^{7/}, lanzaron fuertes quejas por la competencia desleal que representaban las actitudes depredadoras de Estados Unidos y la Comunidad Europea en los mercados agrícolas mundiales.

Esta caótica situación incrementó la preocupación por el futuro de la agricultura y acicateó la conciencia alrededor del mundo de la urgente necesidad de negociar, desde una perspectiva multilateral y con vocación comprometida por parte de todos los países, nuevas normas y disciplinas dentro del GATT para regular la agricultura mundial.

Haciendo eco a esta creciente preocupación y conciencia, las Partes Contratantes del GATT emitieron una Declaración Ministerial el 29 de noviembre de 1982, en la que se comprometieron, en relación a la agricultura, a "incorporarla más plenamente al sistema de comercio multilateral mejorando la eficacia de las normas, disposiciones y disciplinas del GATT y mediante una interpretación común de las mismas; tratar de mejorar las condiciones de acceso a los mercados; y someter a mayor disciplina la competencia de las exportaciones. A tal

efecto se emprenderá un importante programa de trabajo de dos años de duración" 8/.

Dada la apremiante necesidad de hallar soluciones duraderas a los problemas del comercio de productos agropecuarios, las Partes Contratantes resolvieron: examinar las medidas comerciales que afecten el acceso a los mercados y al abastecimiento, con objeto de conseguir una mayor liberalización del comercio de estos productos, respecto a los aranceles y medidas no arancelarias, sobre la base de la reciprocidad global y la ventaja mutua en el marco del Acuerdo General; la aplicación de las normas existentes en el GATT en lo relativo a las subvenciones; especialmente a la exportación de productos agrícolas, y analizar las medidas comerciales que afectan a la agricultura.

Con el propósito de realizar las tareas anteriormente referidas y hacer recomendaciones a fin de conseguir una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios, en la Declaración Ministerial de 1982 se estableció un Comité de Comercio Agrícola.

El Comité de Comercio Agrícola realizó una primera etapa de labores de 1982 a 1984, en la que examinó las políticas y prácticas de 41 países y de la Comunidad Europea relacionadas con la materia, emitiendo una serie de conclusiones y recomendaciones. En su reunión de septiembre de 1985, el Comité evaluó los diferentes enfoques presentados por la Secretaría del GATT, que podrían servir de base

para tratar la problemática del sector agrícola y la liberalización del comercio internacional de estos productos.

Con estos trabajos preparatorios como antecedente, daría comienzo una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales dentro del GATT, en la que la agricultura sería abordada, por primera vez, como tema específico de negociación desde una perspectiva mucho más amplia.

Notas de Referencia

- 1/ Un análisis detallado sobre el origen, estructura y funciones del GATT se encuentra en: Malpica De Lamadrid, Luis ¿Qué es el GATT?, Edit. Grijalbo, Serie Tratados y Manuales, México 1988, 1014 pags.
- 2/ ANSA, "Dirigirá Arthur Dunkel, por un año más, el GATT", El Universal, México, D.F., 15 de julio de 1992, p. F-10.
- 3/ Cifras tomadas de: Bhagwati, Jagdish Economía Proteccionista, Edit. Gernika, México, D.F., 1990, 163 pags.
- 4/ *ibidem*, pp. 25-26.
- 5/ "El Nuevo Proteccionismo y los Intentos de Liberalizar el Comercio Agrícola", FAO, Roma 1983, Estudios de la FAO: Desarrollo Económico y Social Num. 27, 82 pags.
- 6/ Un análisis sobre las características de los mercados agrícolas se encuentra en: Marsh, John S., *op cit* pp. 148-149
- 7/ Constituido a principios de los 80's bajo el nombre de grupo de "Comerciantes Agrícolas Leales", el Grupo Cairns fue establecido oficialmente en agosto de 1986, con el objetivo expreso de influir en las negociaciones del GATT sobre la agricultura; sus miembros son: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Filipinas, Fidji, Indonesia, Malasia, Tailandia y Hungría.
- 8/ Malpica De Lamadrid, Luis *op cit*, p. 69

CAPITULO 3 NEGOCIACIONES SOBRE EL SECTOR AGRICOLA EN LA RONDA URUGUAY DEL GATT

En este capítulo enfatizamos que en la Ronda Uruguay, además de ser incluida como tema específico, la agricultura será abordada desde una perspectiva mucho más amplia, en la que no se considera solamente la problemática ocasionada por las políticas comerciales de los países y los mecanismos necesarios para inducir una mayor regulación del comercio internacional de productos agrícolas, sino que se procederá a negociar acuerdos que permitan sujetar a una mejor disciplina las políticas agrícolas nacionales de cada país participante.

Que en un afán de corresponder a su declarado interés por promover una mayor liberalización y control del comercio internacional agrícola y dado el carácter general de los aspectos abordados, las Partes Contratantes permitieron que las negociaciones transcurrieran con relativa facilidad durante una primera etapa que abarcó de 1986 a 1988, pudiendo determinar en el documento emitido en el Balance a Mitad de Período los objetivos generales de largo plazo hacia donde deberían orientarse las negociaciones y algunas líneas guía operativas que servirían para el desarrollo de las mismas.

Que la segunda etapa de negociaciones, desarrollada de 1989 a diciembre de 1990, estuvo orientada a definir los compromisos reales que cada país debería contraer, ello significó la entrada a un controvertido ambiente de negociación, en el que se manifestaron los intereses particulares y contrapuestos de Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón, mismos que tienen su origen en las

radicales diferencias que presentan sus respectivos sistemas productivos agrícolas. Los intereses opuestos de este grupo de países respecto a la magnitud de las concesiones en materia de ayuda interna, subvenciones a la exportación y protección en frontera, necesarias para el logro de los objetivos señalados y para el inicio de un proceso de reforma tanto en el comercio como en la producción agrícolas, impedirían, dada la preponderancia de sus posturas, que se llegara a un acuerdo final en la fecha programada para la conclusión de la Ronda Uruguay.

Que dada la imposibilidad de alcanzar un acuerdo en el sector agrícola mediante los procedimientos convencionales instituidos dentro del GATT como parte del proceso de negociación, el Director General de dicho organismo recurrió a una medida extraordinaria al presentar un proyecto de Acta Final en el que incluían propuestas específicas para aquéllos puntos que continuaban pendientes, a fin de que, una vez evaluado, los países participantes lo aprobaran permitiendo así concluir exitosamente las negociaciones.

Que aún cuando el Documento Dunkel ofreció una base para reanudar las negociaciones en la Ronda Uruguay, las discrepancias permanecieron y el centro de gravedad se trasladó de las mesas de deliberación en la sede del GATT a distintos foros de negociación donde se escenificaron numerosos encuentros bilaterales entre Estados Unidos y la Comunidad Europea, encaminados a superar sus diferencias respecto a los subsidios a las exportaciones. A pesar de que dichos contactos transcurrieron en un tenso ambiente, influido por serias

presiones económicas y delicados procesos políticos en los países protagonistas, fue posible el logro de un Acuerdo en Principio que abrió la posibilidad de una conclusión exitosa de las negociaciones.

3.1 Una Nueva Perspectiva para Abordar la Problemática de la Agricultura Dentro del GATT

La crisis de la agricultura mundial, observada durante la primera mitad de los años 80's, puso en duda seriamente la credibilidad y autoridad del GATT. La incapacidad de este organismo para poner un alto a las barreras comerciales no arancelarias y a las medidas de competencia desleal en los mercados de exportación agrícolas, implementadas en forma creciente e intensiva por los países desarrollados, reflejaba cada vez más la poca disposición de algunos países de acatar las disposiciones del GATT, a la vez que generaba una fuerte desconfianza respecto a su efectividad como mecanismo regulador del comercio internacional. Esta situación planteaba, incluso, un cuestionamiento sobre la vigencia misma del sistema de libre comercio en su conjunto.

Conscientes de la seriedad de esta problemática, las Partes Contratantes del GATT dieron inicio el 20 de septiembre de 1986 en Punta del Este, Uruguay, a una nueva ronda de negociaciones comerciales (la llamada Ronda Uruguay), en la que los países miembros iniciaron la más amplia negociación de las políticas agrícolas realizada hasta entonces.

En la Declaración Ministerial de apertura de la Ronda Uruguay, suscrita el 25 de septiembre de ese año, se estableció que, en relación al sector agrícola:

"Las Partes Contratantes acuerdan la urgente necesidad de imponer mayor disciplina y previsibilidad para el comercio agrícola mundial, mediante la corrección y prevención de las restricciones, incluyendo aquellas relacionadas con los excedentes estructurales, a fin de reducir la incertidumbre, los desequilibrios y la inestabilidad en los mercados agrícolas mundiales".

"Las negociaciones deben encaminarse a alcanzar una mayor liberalización del comercio en la agricultura y ubicar todas las medidas que afectan el acceso de las importaciones y la competencia de las exportaciones bajo unas fortalecidas y más efectivas reglas y disciplinas del GATT, tomando en cuenta los principios generales que rigen las negociaciones, a través de:

i) la mejora del acceso al mercado a través de la reducción de los obstáculos a las importaciones;

ii) la mejora del clima de la competencia a través de una mayor disciplina en la utilización de todas las subvenciones directas e indirectas y demás medidas que afecten directa o indirectamente al comercio de productos agropecuarios, con inclusión de la reducción gradual de sus efectos negativos y el tratamiento de sus causas;

iii) una reducción al mínimo de los efectos desfavorables que pueden tener en el comercio de productos agropecuarios las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias, tomando en consideración los acuerdos internacionales pertinentes^{1/}.

De esta manera, con base en dichos lineamientos, los países miembros del GATT acordaron tratar, por vez primera, la problemática de la agricultura en una negociación amplia y exhaustiva en la que se tomaran en cuenta, tanto las barreras comerciales no arancelarias como las políticas agrícolas nacionales que afectan el comercio internacional de productos agropecuarios.

3.2 Avance de las Negociaciones Agrícolas en la Ronda Uruguay Hasta el Balance a Mitad de Período

Con la Declaración Ministerial emitida el 25 de septiembre de 1986 en la Reunión de Punta del Este, las Partes Contratantes dieron el banderazo oficial de salida a la Octava Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT, la Ronda Uruguay. Los trabajos de esta nueva serie de negociaciones deberían transcurrir por espacio de cuatro años, a fin de que fueran concluidos en diciembre de 1990.

En la Declaración Ministerial de 1986, quedó definida dentro del GATT, la estructura administrativa que serviría de base para el desarrollo de las negociaciones. Fue establecido un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) como núcleo coordinador de todas las actividades en las diversas áreas y temas; bajo supervisión de éste,

fueron creados un Grupo de Negociaciones sobre Servicios (GNS) y un Grupo de Negociaciones sobre Mercancías (GNM).

Las negociaciones de la Ronda Uruguay tienen un cometido único en la historia del GATT, al ser las primeras que abordan una gran cantidad de temas y problemáticas relativas al comercio internacional. La ronda está estructurada en quince mesas de negociación que van desde la reducción de aranceles, eliminación de medidas no arancelarias, liberalización del comercio de productos tropicales, agrícolas, textiles y materias primas; hasta medidas en materia de inversiones y derechos de propiedad intelectual relacionadas con el comercio, y el comercio de servicios. No obstante, el tema de la agricultura, con la nueva perspectiva que guía su tratamiento, ha constituido el punto más problemático y se ha convertido en el mayor obstáculo que ha impedido la culminación de las negociaciones.

Como parte del GNM, se formó un Grupo de Negociación para la Agricultura (GNA), que sería el mecanismo coordinador de las actividades a realizar y responsable de todos los aspectos primordiales relativos a este tema. En la conducción de las negociaciones, el GNA debería hacer uso de las recomendaciones adoptadas por las Partes Contratantes en el Programa Ministerial del GATT de 1982 y tomar en cuenta los enfoques sugeridos por el Comité del Comercio Agropecuario, formado durante los trabajos preparatorios de la ronda ^{2/}.

Desde el comienzo de la Ronda Uruguay, la mesa de negociación sobre la agricultura contó con la participación de un gran número de países. Dentro de los países desarrollados, Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón participan de manera independiente y, como veremos más adelante, por diversas circunstancias sus posturas adquieren un carácter determinante para la evolución y el resultado de las negociaciones; los países Nórdicos y Suiza como naciones industrializadas actúan también en forma independiente pero con mucho menor influencia. De manera destacada trece países, tanto desarrollados como en desarrollo que son exportadores eficientes, decidieron constituir el llamado Grupo Cairns con el objeto de influir favorablemente para lograr una mayor liberalización del comercio mundial agrícola y como tal participan en las negociaciones. Finalmente, el numeroso grupo de países en desarrollo, no fue capaz de articular ningún grupo de negociación que les permitiera elevar su voz e influir a su favor en el transcurso de las tratativas, sino que se conformaron con tener una participación muy marginal actuando de manera individual.

En la Declaración Ministerial de 1986 quedó establecido que al llevar a cabo las negociaciones comerciales para la agricultura éstas deberían ser organizadas en dos etapas con el objeto de facilitar el desarrollo de las mismas; cada una de ellas contemplaba, durante un período de tiempo determinado, el desarrollo de diversas actividades orientadas al logro de objetivos y propósitos definidos.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Durante la primera etapa, que comprendió de 1986 a 1988, las Partes Contratantes realizaron diversas reuniones que estuvieron encaminadas a elaborar la estructura con base en la cual se realizarían las negociaciones, definir los objetivos a largo plazo de las mismas y concebir el mecanismo que debería servir para la aplicación del programa de reformas acordado.

En última instancia, todos los países interesados y preocupados por el futuro de la agricultura, favorecen una mayor liberalización y control del comercio mundial de productos agropecuarios. Esta situación permitió que la primera fase de las negociaciones evolucionara con relativa facilidad, dado que el carácter general de los puntos abordados, permitió una plena coincidencia entre los distintos puntos de vista planteados por los países participantes.

Los favorables resultados obtenidos en la primera etapa de las negociaciones, quedaron de manifiesto en el Balance a Mitad de Período realizado a finales de 1988 por el GNA. En esta ocasión se emitió un documento en el que las Partes Contratantes definieron los Objetivos de Largo Plazo hacia los cuales deberían encaminarse las negociaciones.

Particularmente, señalaron que los esfuerzos deberían orientarse a establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado; que debería iniciarse un proceso de reforma mediante compromisos sobre la ayuda y la protección, a través del establecimiento de unas normas y disciplinas del GATT más reforzadas

y eficaces. Al mismo tiempo, los países deberían pugnar por mejorar el acceso al mercado, favorecer el clima de la competencia y disminuir los efectos negativos de las reglamentaciones y barreras sanitarias y fitosanitarias sobre el comercio agrícola. Para emprender el tratamiento de dichos aspectos, se acordaron algunas líneas guía de carácter operativo.

Con el objeto de inducir un clima más propicio para la implementación de los compromisos que resultaran de las negociaciones y de facilitar el desarrollo de las mismas, las Partes Contratantes adquirieron el compromiso de no adoptar, después de 1988, ninguna medida adicional que obstruya o tenga algún efecto distorsionador sobre el comercio mundial de productos agrícolas ³/.

Sobre esta base, a partir de 1989 se dió paso a la segunda y más difícil etapa de las negociaciones, mismas que deberían concluir en diciembre de 1990. Las actividades se enfocarían ahora a establecer un consenso entre los países participantes sobre el Programa de Reforma aplicable, el Calendario que determinaría su implementación y los Procedimientos de Vigilancia Multilateral necesarios para asegurar el cumplimiento de los compromisos contraídos.

El hecho de que se colocaran en la mesa de negociación los aspectos técnicos específicos que reflejarían la magnitud de las concesiones que cada país se vería obligado a realizar para poder alcanzar los objetivos señalados, puso de relieve las diferentes expectativas que cada país o grupo de países tienen respecto al tema. Con ello se dió

pauta a la polarización de posiciones que ha caracterizado durante este último periodo a las negociaciones sobre la agricultura en la Ronda Uruguay del GATT.

3.3 Desarrollo de las Negociaciones Agrícolas Hasta la Fecha Programada para su Conclusión

Los intereses sectoriales y corto placistas de algunos países desarrollados, fundados en su condición de importadores o exportadores masivos de productos agrícolas, impregnaron a la segunda fase de las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre la agricultura de un permanente conflicto, en medio del cual Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón asumieron la actitud más protagónica y, en ocasiones, beligerante.

Como pudimos apreciar en el capítulo primero de nuestra investigación, la agricultura ha tenido un carácter estratégico para el desarrollo económico y social de Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón. Este hecho, ha justificado que en cada uno de esos países se le otorgara una considerable atención al fomento de la actividad agrícola en las áreas rurales, a fin de lograr sus objetivos de autosuficiencia, estabilidad, prosperidad y, en algunos casos, de búsqueda de equilibrio en sus balanzas comerciales. Teniendo en cuenta las obvias y notables diferencias entre los procesos seguidos por tales países, una constante fundamental en el desarrollo de sus respectivos sectores agrícolas fue el recurso a una elevada intervención gubernamental en la instrumentación de sus

políticas agrícolas y comerciales, con base en las cuales, erigieron fuertes estructuras proteccionistas frente al exterior.

Por otra parte, estos países concentran una elevada proporción del comercio internacional de productos agropecuarios. En forma acorde con el tamaño de sus economías, Estados Unidos y la Comunidad Europea representan el primer y segundo exportadores agrícolas del mundo; por su parte, Japón, por sus características propias de potencia económica concentrada principalmente en la actividad industrial y de servicios y por su limitada dotación de recursos, constituye el mayor importador de productos agrícolas a nivel mundial.

Esta condición de elevada protección agrícola y preponderante participación en el comercio internacional agropecuario, sujetó a Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón a una situación que podríamos denominar como el "dilema del prisionero", dado que ninguno de esos países podría alcanzar los objetivos que perseguía si continuaba actuando en forma negativa y unilateral y, por el contrario, vería empeorada su posición si no aceptaba realizar concesiones que ayudaran a mejorar el medio en el cual se desarrolla el comercio internacional de productos agrícolas ⁴/. Este hecho nos permite entender porqué esos países fueron los mayores interesados en introducir el tema de la agricultura desde una perspectiva más amplia en el GATT y el porqué asumieron una actitud protagónica en el desarrollo de las negociaciones, presentando las propuestas más amplias y detalladas para someter el comercio internacional de productos agrícolas a una mayor regulación y disciplina.

Otro aspecto, que también es importante destacar, es que las discrepancias entre los planteamientos realizados por cada uno de estos países para alcanzar los objetivos señalados, llevaron a un estado de virtual confrontación entre países desarrollados, que obstaculizó el desarrollo de las negociaciones, e incluso ha impedido hasta ahora, la conclusión satisfactoria de la Ronda Uruguay.

Es por ello que, dado el carácter determinante que tiene la participación de Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón en el desarrollo y resultado de las negociaciones sobre el comercio agrícola y para estar en condiciones de evaluar su posible liberalización, como es nuestro objetivo, es necesario analizar con cierto detalle las posturas presentadas por estos países en el marco de la Ronda Uruguay del GATT.

Posturas de los Países Estudiados

Con el propósito de dar un tratamiento más efectivo al conjunto de la problemática agrícola en las negociaciones de la Ronda Uruguay, se identificaron cuatro subtemas que serían negociados en forma específica y cuyos resultados se articularían en un acuerdo global final: ayuda interna, medidas en frontera, competencia de las exportaciones y medidas sanitarias y fitosanitarias ^{5/}.

Estados Unidos

Para Estados Unidos, el objetivo general de las negociaciones es alcanzar la más amplia, profunda y acelerada liberalización del comercio internacional agrícola posible eliminando los elementos negativos de las políticas de fomento y protección que distorsionan el comercio.

En cuanto a la ayuda interna, EU plantea la necesidad de orientar más hacia las fuerzas del mercado las políticas agropecuarias nacionales mediante reducciones progresivas y sustanciales de los aspectos distorsionadores propios de estas políticas. A tal fin, debería iniciarse un proceso de reforma que incluyera todos los programas internos circunscritos en el ámbito de la negociación. Con base en un esquema de "semáforo" en el que se identifican tres categorías de políticas (roja: incluye las políticas a eliminarse, ámbar: políticas que deberían someterse a disciplinas y verde: políticas permitidas) Estados Unidos plantea el establecimiento de compromisos específicos de reducción y eventual eliminación a través de una medida global de ayuda (MGA) ⁶/. Dicho proceso de reducción se efectuaría a lo largo de un período de transición de diez años, utilizando como período de base 1986-1988.

Respecto a las medidas en frontera, para Estados Unidos la protección de las importaciones debería adoptar únicamente la forma de aranceles nulos o reducidos. Los derechos arancelarios que se aplican actualmente deberían ser consolidados y reducidos en forma progresiva

y no se permitiría la imposición de nuevas medidas no arancelarias. Todas las medidas no arancelarias actuales deberían convertirse en equivalentes arancelarios (proceso de arancelización) ad valorem o específicos sobre la base del promedio de precios del período 1986-1988. Establecer durante un período de transición (diez años) contingentes equivalentes al nivel de las importaciones realizadas en 1990, imponiendo un tipo arancelario convenido para cada contingente. Como ámbito de la negociación plantea la inclusión de todos los productos agrícolas, incluidas bebidas, pescado y productos forestales.

Respecto a las normas y disciplinas relativas a este punto, EU recomienda la supresión del artículo XI.2 c) del GATT (uso de restricciones cuantitativas a las importaciones de productos agrícolas cuando la producción doméstica se ve amenazada); revisar los artículos XVII y XIX (participación del Estado en el comercio y medidas de urgencia, respectivamente) para favorecer su aplicación más efectiva. Finalmente, Estados Unidos plantea la necesidad de eliminar las restricciones y prohibiciones a las exportaciones de los productos agrícolas comprendidos en las negociaciones.

En relación a la competencia de la exportaciones, la postura estadounidense se inclina por orientar más eficazmente la producción a las fuerzas del mercado, eliminando todas las subvenciones a la exportación de los productos tratados por el Grupo de Negociación Agrícola. La definición de las políticas comprendidas se realizaría a partir de la lista ilustrativa de subvenciones prohibidas del Código

de Subvenciones. Los países participantes deberían establecer compromisos para la eliminación de dichas subvenciones con base en reducciones progresivas de los gastos gubernamentales, ingresos presupuestales sacrificados o volumen de exportaciones beneficiado, tomando como referencia los años 1986-1988. Dado que estas medidas son las más distorsionadoras del comercio internacional agrícola, el periodo de transición transcurriría a lo largo de cinco años. No se aceptarían las subvenciones financiadas por los productores, se exceptuaría la ayuda alimentaria de buena fé y solo se permitirían los créditos a la exportación que a largo plazo cubran sus propios gastos y pérdidas de funcionamiento.

Al referirse a las medidas sanitarias y fitosanitarias, Estados Unidos favorece la armonización de dichas medidas a partir de pruebas científicas sólidas, aceptando el reconocimiento del principio de equivalencia y promoviendo el trato nacional. Para la solución de diferencias plantea la creación de grupos especiales, la realización de consultas aprovechando los buenos oficios de organizaciones científicas internacionales y realizando notificaciones al GATT sobre todas las medidas nuevas que adopten los países participantes.

Comunidad Europea

La CE menciona como objetivo general de las negociaciones introducir modificaciones en las políticas agrícolas y comerciales de los países, a fin de restablecer el equilibrio entre la oferta y la

demanda de los mercados mundiales y establecer un sistema de comercio agropecuario más orientado al mercado.

Respecto a la ayuda interna la CE plantea que se debe reducir progresivamente toda la ayuda que tenga repercusiones en el comercio agrícola. Los compromisos en relación a la ayuda interna deberían ser expresados en Unidades de Medida de la Ayuda (UMA) ⁷/. La reforma de las políticas agrícolas debería ser aplicada a lo largo de un periodo inicial de cinco años, tomando como base 1986. En el cuarto año debería realizarse un estudio de la situación del mercado y del comercio para establecer en qué medida y a qué ritmo ha de proseguirse la reducción de la ayuda.

La CE propone un mecanismo flexible en el que los compromisos de reducción no necesariamente serían completados si se logra en forma anticipada un equilibrio entre la oferta y la demanda en los mercados agrícolas mundiales. Sugiere la creación de un comité de vigilancia y verificación de los compromisos adquiridos. La reforma de las políticas se extendería a todos los productos agrícolas básicos, incluyendo algunos productos elaborados, cuya ayuda sería calculada a través de un coeficiente de transformación o incorporación.

De acuerdo con la CE, las medidas en frontera podrán regularse mediante un proceso de arancelización mucho más flexible. Los aranceles existentes quedarán comprendidos en un elemento fijo de protección complementado por un factor de corrección que permita realizar los ajustes necesarios en respuesta a las variaciones en los

tipos de cambio y en los precios mundiales; las primas complementarias serían convertidas en equivalentes arancelarios y el conjunto de aranceles resultante se sometería a reducciones progresivas a lo largo de cinco años, teniendo como base 1986. Se aceptarían las restricciones cuantitativas en circunstancias excepcionales.

La iniciativa de la CE sobre la competencia de las exportaciones no contempla la eliminación de los reintegros a la exportación (porque forman parte de su sistema de doble precio) y al respecto señala que estos no deberían ser superiores a la diferencia existente entre el precio interior y el precio exterior, de igual manera, el nivel de los reintegros no debería superar las percepciones obtenidas por concepto de cargas a las importaciones ⁸/. En forma complementaria, la CE recomienda que se determinen mercados de exportación representativos o de referencia, que se establezcan normas más reforzadas en cuanto a partes equitativas de mercado y que se elaboren normas y disciplinas sobre créditos a la exportación, garantías de crédito, ventas en condiciones de favor y donaciones, así como fomentar una mayor coordinación internacional en el mantenimiento de existencias.

Desde la perspectiva de la CE, las reducciones a la UMA y a los elementos fijo y de corrección en las importaciones, harán que disminuya el sostenimiento de los precios pagados a los productores y reducirán automáticamente la cantidad de dinero necesaria para acercar los precios internos a los del mercado mundial. En tal

virtud, plantea que no es necesario ningún compromiso en el plano presupuestario, porque los efectos combinados del proceso harán que los gobiernos gasten menos en las subvenciones a las exportaciones.

Para la adecuada aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, la CE sugiere que se promueva una mayor armonización sobre la base de normas y directrices de las organizaciones internacionales competentes o de otros organismos técnicos regionales o internacionales. Señala la necesidad de establecer la diferencia entre los aspectos sanitarios/fitosanitarios y los de calidad de acuerdo con normas internacionales. Propone mantener el derecho de aplicar normas no obligatorias más estrictas que las internacionales, la aceptación de regiones libres de plagas o enfermedades, la observancia del principio de equivalencia y reconocimiento del trato nacional. Resalta finalmente, la necesidad de reforzar las disciplinas del GATT en la materia y mejorar los mecanismos de solución de diferencias, consultas y notificaciones.

Japón

Para Japón el objetivo general de las negociaciones es promover una mayor liberalización del comercio agrícola, observando el principio de seguridad alimentaria y poniendo atención especial a la condición de importadores o exportadores entre los países participantes 9/.

Respecto a la ayuda interna, a Japón le preocupa distinguir claramente entre la ayuda interna y las subvenciones a la

exportación, señalando que la eliminación de la ayuda será difícil. Propone distinguir dos categorías de políticas de ayuda interna: las "ámbar" que deberían someterse a disciplinas y las "verdes" que serían permitidas; en la categoría ámbar quedarían incluidas únicamente las políticas de sostenimiento de precios y de pagos a la insuficiencia. Japón propone que se efectúe un sólo tramo de reducción del 30% a las políticas de la categoría ámbar, utilizando una MGA y que se reconozcan las medidas introducidas unilateralmente por los países desde 1986. Recomienda que el compromiso de reducción incluya los productos elaborados y que se realice en base a grupos de productos.

Resaltando su condición de país importador, Japón propone la elaboración de una lista de productos agrícolas para los cuales sería necesario mantener un nivel adecuado de producción interna, así mismo, promueve un trato distinto a los productos alimenticios básicos, subrayando la necesidad de mantener la seguridad alimentaria respecto a los mismos.

Al referirse a las medidas en frontera, Japón plantea la necesidad de reducir la protección, poniendo particular énfasis en el reconocimiento del carácter especial y las funciones de la agricultura. Para Japón es indispensable mantener algunas medidas de ajuste en frontera y gravámenes variables para garantizar, cuando sea necesario, la oferta de productos alimenticios básicos y algunos procesados. A Japón le interesa mantener una línea divisoria entre los precios internos y los del mercado internacional, por lo tanto,

se opone en forma determinante a llevar a cabo una arancelización, ya que ello conllevaría un reflejo directo de los cambios del mercado mundial al interior, repercutiendo negativamente sobre sus agricultores. Propone que las restricciones cuantitativas sean sometidas a nuevas normas y disciplinas, a fin de que continúe su aplicación pero en una forma más regulada. Los compromisos de reducción abarcarían todos los productos agrícolas objeto de cierto volumen de comercio internacional. Sugiere la revisión de los artículos XI.2 c) y XVI.2 a) del GATT.

En el ámbito de la competencia de las exportaciones, Japón considera que las subvenciones otorgadas a esta actividad constituyen la principal fuente de distorsión del comercio internacional agropecuario, por lo tanto, deberían establecerse compromisos sustanciales y significativos de reducción encaminados a su eventual eliminación. Japón propone que este proceso se realice congelando los niveles actuales de las subvenciones e imponiendo reducciones progresivas que permitan su eliminación luego de un plazo acordado (que no es específica). También plantea que se deben corregir las perturbaciones del mercado mundial ocasionadas por las exportaciones subvencionadas; de hecho, señala que el logro de un acuerdo apropiado sobre la reducción de las subvenciones a la exportación, es un prerequisite indispensable para aceptar compromisos en relación a la ayuda interna y la protección en frontera.

En cuanto a las medidas sanitarias y fitosanitarias, Japón resalta que debe reducirse al mínimo su efecto negativo sobre el comercio.

Propone la armonización de las medidas en base a pruebas científicas y a partir de las normas y directrices establecidas por las organizaciones internacionales competentes. Sugiere finalmente atender las cuestiones relativas a la solución de diferencias, consultas y notificaciones en forma análoga a las disposiciones del Código de Normas del GATT.

Como podemos observar, las posturas de estos países presentaban inicialmente marcadas diferencias en los distintos subtemas de las negociaciones, que iban desde la definición de términos, la modalidad, magnitud y plazos que deberían observar los compromisos a establecer para cada problemática, hasta las adecuaciones que deberían introducirse a las disposiciones del GATT. No obstante, también existieron puntos de vista afines en diversos aspectos, como las recomendaciones para mejorar la aplicación y regulación de las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como en la revisión y fortalecimiento de las normas y disciplinas del GATT ^{10/}.

Aprovechando dichas coincidencias y merced a una disposición más flexible de parte de todos los países participantes, pudo estructurarse un proyecto de acuerdo con la finalidad de que sirviera, a la vez, como marco para negociar los aspectos más difíciles y como base para alcanzar un acuerdo final mutuamente aceptable para todos los países. Dicho marco sería presentado en la fecha programada para la culminación de las negociaciones de la Ronda Uruguay, es decir, en diciembre de 1990 ^{11/}.

En dicho acuerdo marco, con el objeto de reducir al mínimo la distorsión del comercio e incrementar la orientación de la producción al mercado, los participantes convienen en aplicar una reducción sustancial y progresiva de la ayuda interna a la agricultura a lo largo de un número convenido de años, a un ritmo que ha de negociarse utilizando una Medida Global de la Ayuda (MGA) tanto a nivel nacional como subnacional, previendo el establecimiento de compromisos equivalentes en el caso de los productos respecto de los cuales no se pueda calcular una MGA.

Respecto al acceso a los mercados se establece el acuerdo de negociar compromisos sobre todas las medidas en la frontera a partir de listas por países que abarquen todos los productos a los que se aplican dichas medidas. Se considera la conversión de todas las medidas en la frontera que no sean derechos de aduana normales en equivalentes arancelarios (arancelización) y su posterior consolidación, el mantenimiento de los niveles actuales de acceso mediante contingentes arancelarios y el establecimiento de un nivel mínimo de acceso en caso de ausencia de importaciones significativas. Finalmente, se estipula que todos los aranceles y equivalentes arancelarios que se acuerden sobre la base de las listas por países se reducirán sustancial y progresivamente a un ritmo promedio y a lo largo de un número de años que se ha de negociar.

En cuanto a la competencia de las exportaciones los participantes convienen en que, en consonancia con el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario más equitativo y orientado al

mercado, se han de reducir sustancial y progresivamente la asistencia presupuestaria directa a las exportaciones, otras primas concedidas por los productos exportados y demás formas de asistencia a la exportación; y en que se someterá a normas y disciplinas del GATT más reforzadas y eficaces la utilización de la asistencia permitida a la exportación. Se establece que el promedio anual de los tres ejercicios financieros o campañas de comercialización más recientes respecto de los desembolsos presupuestarios, la asistencia unitaria a las exportaciones y las cantidades de exportaciones subvencionadas, constituirán la base para negociar una reducción porcentual convenida de la asistencia a la exportación a lo largo de un período de aplicación de [x] años. Al mismo tiempo, señala que se desarrollarán negociaciones sobre las disciplinas que han de regir la utilización de la asistencia a la exportación.

También se incluye un Proyecto de Texto para el Marco de un Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que busca establecer un marco multilateral de normas y disciplinas por el que se oriente la elaboración y la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias para reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el comercio; aclarar, interpretar y reforzar las disposiciones pertinentes del Acuerdo General que rigen la utilización de las medidas sanitarias y fitosanitarias con inclusión, en particular, de las disposiciones pertinentes del artículo XX [b]; y fomentar la armonización a largo plazo de las medidas sanitarias y fitosanitarias entre las partes contratantes siempre que sea posible, sobre la base de normas, directrices y recomendaciones internacionales establecidas

por las organizaciones internacionales competentes, entre otras, la Comisión del Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias y los órganos que administran la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

De igual manera, se señala que las partes contratantes velarán por que las medidas sanitarias y fitosanitarias se apliquen sólo en la medida necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y se basen en pruebas científicas disponibles. Las medidas sanitarias y fitosanitarias no se aplicarán de manera que creen obstáculos arbitrarios, encubiertos o injustificados al comercio internacional. En este sentido, se establece el principio de trato nacional y no discriminatorio, la observancia del principio de equivalencia y la transparencia en la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias.

El mérito de este acuerdo marco consistió en que pudo sentar las bases para llevar a cabo el proceso de reforma de la agricultura, esto es que, se definieron los mecanismos relativos a la ayuda interna, la protección en frontera y las subvenciones a la exportación necesarios para iniciar dicho proceso. Sin embargo, no llegó a determinar los porcentajes de reducción específicos ni los períodos de transición y referencia que deberían considerarse, a fin de concluir las negociaciones e iniciar el proceso de reforma referido.

Las permanentes diferencias entre los países desarrollados que han caracterizado a las negociaciones sobre la agricultura en la Ronda Uruguay, quedaron de manifiesto en toda su magnitud a partir de este momento, dado que las discrepancias entre la Comunidad Europea y Estados Unidos respecto a los porcentajes de reducción que se deberían aplicar a las subvenciones a la exportación y la renuencia de Japón a aceptar la arancelización de todas las medidas en frontera, impidieron que se llegara a un acuerdo para alcanzar los objetivos generales señalados y obstaculizaron el término de las negociaciones de la Ronda Uruguay en su conjunto, en la fecha programada de diciembre de 1990 (la conclusión de la Ronda estaba prevista para la Reunión Ministerial del CNC que se celebró en Bruselas, Bélgica en diciembre de 1990); y, al mismo tiempo, revelaron el carácter altamente delicado que dichos temas tienen para esos países.

3.4 Documento Dunkel

La imposibilidad de llegar a un acuerdo, principalmente entre Estados Unidos y la Comunidad Europea respecto a los subsidios agrícolas y en consecuencia, la inflexibilidad de Japón para aceptar la arancelización de las restricciones en frontera (dado que condicionó cualquier concesión respecto a acceso a los mercados a un acuerdo favorable en las subvenciones a la exportación) hizo que las negociaciones se suspendieran por algunas semanas, reanudándose el 26 de febrero de 1991; por decisión del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) se adoptó como base de negociación el documento:

Proyecto de Acta Final en que se Incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales ^{12/}.

Con el objeto de facilitar el desarrollo de las negociaciones en esta nueva etapa, en abril de ese año, el CNC hizo una reestructuración reagrupando los quince temas en siete grupos de negociación, quedando el de la agricultura como uno de los más importantes; también se procedió a nombrar a nuevos presidentes de negociación para cada grupo. En el mes de junio se adoptó una nueva estrategia de negociación para el segundo semestre del año, los trabajos se intensificaron a partir del mes de septiembre. En noviembre se acordó llevar a cabo la revisión de los textos contenidos en el documento de Bruselas, incorporando los avances que se habían hecho hasta entonces en cada uno de los grupos de negociación.

Durante estos trabajos no se logró generar el consenso necesario para destrabar las negociaciones, por lo que fue necesario iniciar una serie de negociaciones de alto nivel que transcurrieron del 5 al 20 de diciembre de 1991 ^{13/}; en dicho contexto, y como una medida extraordinaria ante la permanencia de las discrepancias entre Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón respecto a la agricultura, el Director General del GATT, Arthur Dunkel, presentó un nuevo proyecto de Acta Final, el llamado "Documento Dunkel", en el cual se incluyen propuestas específicas sobre los puntos pendientes a fin de lograr un acuerdo satisfactorio para todas las partes y que diera fin a las negociaciones de la Ronda Uruguay ^{14/}.

El proyecto de Acta Final presentado por Dunkel en relación a la agricultura esta integrado por cuatro partes: A) Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay; B) Acuerdo sobre Modalidades para el Establecimiento de Compromisos Vinculantes Especificos en el Marco del Programa de Reforma; C) Desición de las Partes Contratantes sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; D) Declaración sobre Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Productos Alimenticios. El acuerdo A) esta estructurado en XII partes, 20 artículos y 2 anexos; el acuerdo B) esta conformado por 21 párrafos y 8 anexos; y la decisión C) incluye 46 párrafos y 3 anexos.

El Documento Dunkel busca constituir la base para la iniciación de un proceso de reforma del comercio de productos agropecuarios, con el objetivo a largo plazo de establecer un sistema de comercio agrícola equitativo y orientado al mercado, a través de compromisos para introducir reducciones progresivas y sustanciales de la ayuda y la protección a la agricultura y del establecimiento de normas y disciplinas del GATT más fuertes y efectivas. A tal fin, plantea la necesidad de lograr compromisos vinculantes especificos en las esferas de: acceso a los mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones; así como de llegar a un acuerdo sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias ^{15/}.

En el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay se abordan, desde una perspectiva general, todos los aspectos que constituyen el

conjunto de las negociaciones agrícolas, estableciendo las líneas que deberán orientar el proceso de reforma de la agricultura.

Se definen los términos aplicables, se enumeran los productos comprendidos, se detalla el mecanismo para la incorporación de las concesiones y compromisos al GATT, se especifica la forma en que se llevarán a cabo las concesiones sobre acceso a los mercados y se establecen disposiciones de salvaguardia especial; de igual manera, se plantean las disciplinas y forma en que se realizarán los compromisos sobre la ayuda interna y la competencia de las exportaciones. También se incluyen disposiciones relativas a la existencia de perjuicio grave, la incorporación de un acuerdo sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias, trato especial y diferenciado para países en desarrollo, establecimiento de un Comité de Agricultura y el examen de la aplicación de los compromisos, consultas y solución de controversias, así como los mecanismos necesarios para la extensión del proceso de reforma de la agricultura.

En el Acuerdo sobre Modalidades para el establecimiento de Compromisos Vinculantes Específicos en el Marco del Programa de Reforma, es donde el Director General del GATT establece proposiciones concretas para cada uno de los aspectos que habían quedado pendientes y en los cuales prevalecen las principales divergencias entre Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón.

Respecto al acceso a los mercados propuso que los derechos de aduana propiamente dichos, incluidos los resultantes de la conversión de todas las medidas en frontera en aranceles (arancelización), se reducirán del año 1993 al año 1999 sobre la base de un promedio simple en un 36 por ciento, con una tasa mínima de reducción del 15 por ciento para cada línea arancelaria. Cuando no haya importaciones significativas, se establecerán oportunidades de acceso mínimo, que representarán en el primer año del período de aplicación no menos del 3 por ciento del consumo interno correspondiente del período de base señalado, y se ampliarán de modo que alcancen un 5 por ciento de esa cifra de base al final del período de aplicación. También se establece que las reducciones de los derechos de aduana y la ampliación de las oportunidades de acceso se aplicarán en tramos iguales, debiendo consolidarse todos los derechos de aduana, incluidos los resultantes de la arancelización.

Plantea que toda la ayuda interna en favor de los productores agrícolas (a excepción de algunas medidas que serán permitidas) se reducirá en un 20 por ciento desde el año 1993 hasta el año 1999. Establece que el período de base para calcular estos compromisos se extenderá desde 1986 hasta 1988; señala que se otorgará crédito con respecto a las medidas adoptadas a partir de 1986. Especifica que el compromiso de reducción se expresará y aplicará utilizando la Medida Global del Ayuda (MGA), o en el caso de que no sea factible el cálculo de ésta, a través de compromisos equivalentes; ambas posibilidades se llevarán a efecto en tramos iguales.

En cuanto a la competencia de las exportaciones, Dunkel sugiere que las subvenciones a la exportación quedarán sujetas a compromisos en materia de desembolsos presupuestarios y en materia de cantidades. Los desembolsos y las cantidades se reducirán del año 1993 al año 1999, en un 36 por ciento y en un 24 por ciento, respectivamente, utilizando un periodo de base que va de 1986 a 1990. Se plantea el compromiso de no introducir o reintroducir subvenciones a la exportación de productos o grupos de productos agropecuarios respecto de los cuales no se hayan concedido tales subvenciones durante el periodo de base.

En la parte C (Decisión de las Partes Contratantes sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias), incluida en el Documento Dunkel, se señala el deseo de los países participantes de fomentar la utilización de medidas sanitarias y fitosanitarias armonizadas, sobre la base de normas, directrices y recomendaciones internacionales elaboradas por las organizaciones internacionales competentes, entre ellas la Comisión del Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias y las organizaciones internacionales y regionales competentes que operan en el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

A tal fin, y dentro de los derechos y obligaciones básicos, especifica que las partes contratantes velarán por que las medidas sanitarias y fitosanitarias no se apliquen más que en la medida necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, por que estén basadas en

principios científicos y por que no se mantengan en contra de los testimonios científicos existentes; así como por que no se apliquen de manera que constituyan una restricción encubierta del comercio internacional. Se establecen los mecanismos para identificar la equivalencia, evaluar el riesgo y determinar el nivel adecuado de protección, así como para aplicar los procedimientos de control, inspección y aprobación. La administración de este acuerdo quedará a cargo de un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, que servirá también como foro para celebrar consultas y dirimir controversias.

Una vez presentado este proyecto, los países participantes tuvieron hasta el 10 de enero de 1992 para analizarlo y decidir si podría aceptarse como el acuerdo global con que concluirían las negociaciones. El Documento Dunkel contó con el respaldo decidido de Estados Unidos, sin embargo, tanto la Comunidad Europea como Japón lo rechazaron abiertamente ^{16/}.

Cabe destacar que a partir de este momento, el problema de los subsidios a las exportaciones agrícolas se reveló como el punto de mayor controversia en las negociaciones. En consecuencia, Estados Unidos y la Comunidad Europea, como los principales países en conflicto, iniciaron una serie de contactos bilaterales, en forma paralela a las negociaciones, a fin de llegar a un acuerdo mutuamente satisfactorio y facilitar la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Este proceso dio inicio en diciembre de 1991 cuando el Secretario de Estado norteamericano, James Baker, se reunió en

Bruselas, Bélgica, con Jacques Delors presidente de la Comisión Europea, para abordar la cuestión de los subsidios agrícolas. Sin embargo, los resultados obtenidos no fueron favorables 17/.

El 13 de enero de 1992, el CNC se reunió para discutir la nueva versión del Acta Final. Se acordó tomar como base el proyecto de Dunkel y proseguir las negociaciones por cuatro vías: acceso a mercados, compromisos iniciales en servicios, redacción de textos legales y modificaciones puntuales y limitadas al documento del Director General; así, los puntos pendientes sobre la agricultura serían tratados dentro de esta última categoría, sin permitir modificaciones en lo ya acordado. En dicha ocasión, se estableció que las negociaciones deberían concluir en abril de 1992 18/.

Con el objeto de preparar el camino para un eventual acuerdo entre Estados Unidos y la Comunidad Europea, el 21 y 22 de marzo de 1992 el Presidente estadounidense, George Bush, sostuvo conversaciones con el Canciller alemán, Helmut Kohl, en Washington. Dado que uno de los puntos más conflictivos respecto a los subsidios a la exportación que separan las posturas de EU y la CE es el concepto de "reequilibrio de las exportaciones" defendido por la CE (*), Kohl propuso a Bush que Estados Unidos congele sus exportaciones de sustitutos de

* El "reequilibrio de las exportaciones" es un mecanismo propuesto por la CE que supone la aplicación de recargos a las exportaciones de oleaginosas y sustitutos de cereales (forrajes) de Estados Unidos, los cuales cuentan actualmente con exenciones arancelarias al momento de entrar a la Comunidad. Los representantes europeos han insistido en que, el punto crucial de las negociaciones para sus países, es que EU acepte limitar el volumen de sus exportaciones de estos productos, libres de aranceles, a un nivel promedio de las ventas realizadas en los últimos tres años.

cereales a la Comunidad Europea a cambio de que ésta reduzca el volumen de sus exportaciones totales de granos. Sin embargo, la postura estadounidense se inclinó por no modificar lo establecido en el proyecto de Dunkel, rechazando la propuesta de Kohl. No obstante, ambos mandatarios coincidieron en reiterar su completo apoyo para lograr un pronto acuerdo dentro de las negociaciones de la Ronda Uruguay 19/.

Este difícil contexto de negociación, ha favorecido el fortalecimiento de las percepciones encontradas y, en ocasiones, radicales, en ambos lados del Atlántico, exacerbando el clima de confrontación ya existente, en el cual tanto la Comunidad Europea como Estados Unidos permanecen atrincherados en sus posiciones mientras solicitan concesiones y hacen acusaciones a la otra parte.

Haciendo eco de las percepciones antagonistas dejadas oír en Europa, la influyente revista londinense "The Economist" en su edición del 11 de abril de 1992, al resaltar los enormes costos económicos que podría generar el fracaso de la Ronda Uruguay y la necesidad de una actitud más flexible respecto a la agricultura, recrimina la falta de liderazgo y ambivalencia de las políticas de EU, a quien califica como "el país con las políticas comerciales más ofensivas y que, sin embargo, ha dejado de ser el más firme defensor del libre comercio" 20/.

Con el ánimo de presentar "nuevas ideas" para desbloquear las negociaciones agrícolas, el 22 de abril, el Presidente norteamericano

cereales a la Comunidad Europea a cambio de que ésta reduzca el volumen de sus exportaciones totales de granos. Sin embargo, la postura estadounidense se inclinó por no modificar lo establecido en el proyecto de Dunkel, rechazando la propuesta de Kohl. No obstante, ambos mandatarios coincidieron en reiterar su completo apoyo para lograr un pronto acuerdo dentro de las negociaciones de la Ronda Uruguay 19/.

Este difícil contexto de negociación, ha favorecido el fortalecimiento de las percepciones encontradas y, en ocasiones, radicales, en ambos lados del Atlántico, exacerbando el clima de confrontación ya existente, en el cual tanto la Comunidad Europea como Estados Unidos permanecen atrincherados en sus posiciones mientras solicitan concesiones y hacen acusaciones a la otra parte.

Haciendo eco de las percepciones antagonistas dejadas oír en Europa, la influyente revista londinense "The Economist" en su edición del 11 de abril de 1992, al resaltar los enormes costos económicos que podría generar el fracaso de la Ronda Uruguay y la necesidad de una actitud más flexible respecto a la agricultura, recrimina la falta de liderazgo y ambivalencia de las políticas de EU, a quien califica como "el país con las políticas comerciales más ofensivas y que, sin embargo, ha dejado de ser el más firme defensor del libre comercio" 20/.

Con el ánimo de presentar "nuevas ideas" para desbloquear las negociaciones agrícolas, el 22 de abril, el Presidente norteamericano

George Bush se reunió en Washington con el Presidente de la Comisión Ejecutiva de la CE, Jacques Delors y con el Primer Ministro de Portugal, Cavaco Da Silva; sin embargo, dicho encuentro sólo sirvió para reafirmar las diferencias entre ambas partes. Más tarde, el 26 de abril, los líderes comerciales de Japón, Estados Unidos y la Comunidad Europea, junto con Canadá, sostuvieron pláticas para buscar una solución a las negociaciones de la Ronda Uruguay, en esta ocasión, la negativa japonesa a aceptar la conversión en aranceles de las barreras en frontera, se sumó a las discrepancias ya existentes entre EU y la CE sobre los subsidios agrícolas, lo cual, impidió nuevamente que se lograra un avance en dichas conversaciones.

Así, la permanencia de las diferencias entre estos países hizo que las negociaciones dentro del GATT que se llevaron a cabo en Ginebra a finales de abril, tal como lo había propuesto el Director General de dicho organismo, sólo resultaran en un aplazamiento indefinido de la Ronda Uruguay.

Cabe señalar por otra parte que, en el marco de los esfuerzos que realiza la Comunidad Europea para introducir una mayor racionalidad en sus métodos de producción agrícola y para inducir un mayor saneamiento en sus finanzas, desde principios de 1991, el Comisario para la agricultura de la Comisión Europea, y principal representante en las negociaciones agrícolas dentro de la Ronda Uruguay, Ray MacSharry, había venido estructurando y promoviendo un plan de reforma para la Política Agrícola Común que, en esencia, contemplaba reducciones a los subsidios de ciertos productos agrícolas ²¹/. El

proyecto originalmente planeado por MacSharry, si bien no fue mantenido íntegramente, si estableció la base para el programa de reforma a la PAC de la Comunidad Europea que eventualmente sería presentado a los gobiernos de los países comunitarios en mayo de 1992.

Este programa contempla para 1996 una reducción del 30%, 15% y 7.5% en los precios garantizados de granos, carne vacuna y mantequilla, respectivamente (que será compensada con pagos directos a los agricultores), la eliminación de las tasas de corresponsabilidad, así como una reducción del 3% en los subsidios concedidos en 1991 a los cosechadores de granos y el congelamiento de aquéllos otorgados a los productores de carne. El programa también incluye el otorgamiento de compensaciones a aquéllos productores que mantengan cierta superficie (15%) fuera de la producción y una disminución generalizada de las cuotas de producción de lácteos, carne de res y bovino ^{22/}.

Esta reforma a la PAC era ansiosamente esperada dentro del grupo de negociación para la agricultura, pues se le había atribuido, en forma generalizada, un carácter determinante para reactivar las estancadas negociaciones agrícolas y, por ende, para la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay.

El 21 de mayo de ese mismo año, en Bruselas, los países comunitarios dieron su aprobación a este programa de reforma que iniciaría su vigencia el 1° de enero de 1993. Sin embargo, su publicación no tuvo el efecto esperado sobre las negociaciones agrícolas en la Ronda

Uruguay en virtud de que Estados Unidos consideró insuficientes las modificaciones realizadas a la PAC en el rubro de los subsidios agrícolas, imposibilitándose así un acuerdo entre Estados Unidos y la Comunidad Europea.

Esta evolución de los hechos y la consecuente persistencia de las divergencias entre EU y la CE, condujo a ver a la reunión del Grupo de los Siete países más industrializados (G-7), que se realizaría del 6 al 8 de julio en Munich, Alemania, como una nueva oportunidad para incentivar las negociaciones y alcanzar un acuerdo en el tema agrícola dentro del GATT. Tal confianza fue generada por la participación, en dicha cumbre económica, de los líderes de Estados Unidos y de algunos países miembros de la Comunidad Europea (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia), además de Japón y Canadá; y por que en su agenda la situación de la agricultura dentro de la Ronda Uruguay era uno de los principales temas a abordar.

Desafortunadamente, una vez concluida dicha reunión, quedó de manifiesto nuevamente la dificultad de superar las diferencias entre EU y la CE y de promover una solución a la problemática sobre el comercio agropecuario, ya que los líderes del G-7 únicamente llegaron a proclamar la urgencia de alcanzar un acuerdo sobre este tema para evitar el colapso del sistema de comercio mundial. Cabe señalar que en la Declaración Económica con que finalizó la reunión de Munich, los principales países industrializados se manifestaron a favor de llevar a cabo acciones conjuntas orientadas a garantizar la reactivación de la economía mundial ²³/ . No obstante, en la práctica,

durante los últimos meses se ha venido observando una serie de factores negativos que han hecho difícil materializar las aspiraciones contenidas en dicha declaración. Por el contrario, tales factores han pronunciado el declive de la economía mundial, lo que combinado con la entrada a importantes procesos político-electorales en los países protagonistas de las disputas agrícolas, han enrarecido aún más el ambiente en que se desarrollan las negociaciones de la Ronda Uruguay.

3.5 Un Entorno Difícil para las Negociaciones Agrícolas y el Arribo a un Acuerdo en Principio

Antes de abordar los aspectos económicos y políticos que, naturalmente, influyeron en la última etapa de las negociaciones y que, de hecho, condicionan aún su posible curso futuro, consideramos necesario señalar la falta de compromiso y de convicción auténtica de parte de Estados Unidos y la Comunidad Europea respecto a los objetivos generales planteados y los medios acordados para conseguirlos, inconsistencia que se presentó como un freno adicional para las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay del GATT.

Por un lado, la Comunidad Europea evidenciando una actitud contraria al espíritu de las negociaciones, durante la primera etapa de las mismas (1986-1988), recurrió en forma extensiva a los subsidios para colocar en los mercados internos y mundiales, su enorme producción excedente de cereales, aceite de oliva, alcohol (procedente de la destilación obligatoria del vino de mesa), productos lácteos y carne

de vacuno. De 1986 a 1988, el valor total de las existencias acumuladas en la CE de estos productos, disminuyó de 11,419 a 4,663 millones de ecus ^{24/}.

En este mismo sentido, Estados Unidos optó por ampliar a partir de 1987, su Programa para el Estimulo de las Exportaciones, EEP, (diseñado inicialmente en el Acta de Seguridad Alimentaria de 1985 para subsidiar las exportaciones de trigo hacia un número limitado de países) a fin de incluir una amplia variedad de mercancías, principalmente trigo, fibra de trigo, malta, piensos, aceites vegetales, productos avícolas congelados, huevo, arroz y ganado lechero, que son exportadas a más de 40 países, entre ellos China y la entonces Unión Soviética. El Acta de Comercio de 1988 prolongó el programa hasta 1990, incrementando los fondos destinados de 1.5 a 2.5 mil millones de dólares. La Ley Agrícola de 1990 promovió la continuación del EEP sin establecer límites específicos en el mismo, es decir, justo en el año en que deberían concluir las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay, EU prolongó por tres años su más importante programa de subsidios a la exportación, dejando abierta la posibilidad de ampliarlo en cuanto lo considerase necesario ^{25/}.

En cuanto al entorno económico en que se está desarrollando la última etapa de las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay del GATT tenemos que, durante 1992 las economías de los países industrializados, principalmente la de Estados Unidos, la de algunos países de la Comunidad Europea y la de Japón, parecen estar ligadas, aunque con distintos matices, por un denominador común: la recesión.

El panorama que priva en la economía estadounidense y que se prevee continuará hasta el final de 1992 está dado por: un nivel de desempleo de 7.5% (10 millones de personas sin empleo), déficit público del orden de 450 mil millones de dólares, déficit de cuenta corriente de 51 mil millones de dólares y déficit de balanza comercial de 74.5 mil millones de dólares (se espera que superará los 80 mil millones de dólares al concluir 1992); todos estos factores hacen que el crecimiento económico esperado para Estados Unidos durante 1992 sea ligeramente mayor al 2 por ciento.

La Comunidad Europea por su parte, logrará en conjunto un crecimiento de apenas 1.25% durante 1992. En este desempeño, tienen una notable influencia las fuertes presiones inflacionarias, de desempleo y déficit público que afrontan Inglaterra, Italia y España; así como las consecuencias de las medidas unilaterales adoptadas por Alemania, cuya economía se ve ampliamente respaldada por la creciente consolidación del marco como principal moneda fuerte dentro del Sistema Monetario Europeo (SME).

En este sentido, cabe mencionar que con un reajuste a sus políticas monetarias (incremento de la tasa de descuento y adecuación de las tasas de interés) realizado a partir del 16 de julio ²⁶/, el Bundesbank de Alemania propició un desequilibrio en el Mecanismo Europeo de Paridad Cambiaria, viéndose en la necesidad los gobiernos de España, Inglaterra, Francia e Italia de intervenir para el sostenimiento de sus respectivas monedas, y obligando a mediados de septiembre, a que Italia devaluara en 7% la lira y la sacara del SME,

Inglaterra ajustara sus tasas de interés y sacara temporalmente a la libra del SME, y a que España devaluara en 5% la peseta. Todos estos factores representaron un serio revés tanto para el desempeño económico como para la unidad de la Comunidad Europea.

Por su parte, Japón entró en 1992 a una etapa de desaceleración en su crecimiento económico al pasar de un 3.9% del año anterior a un 2.1% que se espera obtener en este año, evolución que está determinada por un exceso de producción (los inventarios llegaron a su nivel histórico más alto durante el primer semestre del año) y por una contracción en la demanda interna ^{27/}.

A este difícil entorno económico se le sumó la llegada de importantes y decisivos procesos político-electorales, principalmente en Estados Unidos y la Comunidad Europea. A partir de agosto y hasta finales de octubre, todo el aparato gubernamental y la sociedad estadounidense se concentraron, principalmente, en el desarrollo del proceso electoral presidencial que habría de verificarse el 3 de noviembre. La Comunidad Europea por su parte, se ha visto envuelta, a partir de junio, en un acalorado debate interno en sus sociedades y en un apretado proceso político entre sus gobiernos respecto a la aprobación de los Tratados de Maastricht que buscan establecer la Unión Económica Política y Militar de Europa ^{28/}. Cabe señalar que Japón, a su vez, ha experimentado desde mediados de año, una fuerte crisis política a consecuencia de una serie de escándalos por el involucramiento de influyentes líderes del partido gobernante en casos de corrupción y nexos con el crimen organizado de ese país.

Inglaterra ajustara sus tasas de interés y sacara temporalmente a la libra del SME, y a que España devaluara en 5% la peseta. Todos estos factores representaron un serio revés tanto para el desempeño económico como para la unidad de la Comunidad Europea.

Por su parte, Japón entró en 1992 a una etapa de desaceleración en su crecimiento económico al pasar de un 3.9% del año anterior a un 2.1% que se espera obtener en este año, evolución que está determinada por un exceso de producción (los inventarios llegaron a su nivel histórico más alto durante el primer semestre del año) y por una contracción en la demanda interna ^{27/}.

A este difícil entorno económico se le sumó la llegada de importantes y decisivos procesos político-electorales, principalmente en Estados Unidos y la Comunidad Europea. A partir de agosto y hasta finales de octubre, todo el aparato gubernamental y la sociedad estadounidense se concentraron, principalmente, en el desarrollo del proceso electoral presidencial que habría de verificarse el 3 de noviembre. La Comunidad Europea por su parte, se ha visto envuelta, a partir de junio, en un acalorado debate interno en sus sociedades y en un apretado proceso político entre sus gobiernos respecto a la aprobación de los Tratados de Maastricht que buscan establecer la Unión Económica Política y Militar de Europa ^{28/}. Cabe señalar que Japón, a su vez, ha experimentado desde mediados de año, una fuerte crisis política a consecuencia de una serie de escándalos por el involucramiento de influyentes líderes del partido gobernante en casos de corrupción y nexos con el crimen organizado de ese país.

La combinación de los desajustes económicos y los procesos políticos observados en estos países, aumentaron la presión sobre sus respectivos gobiernos y limitaron su capacidad para atender con una actitud más flexible las ya de por sí complicadas negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay.

Un reflejo de esta situación fue el anuncio realizado el 2 de septiembre por el Presidente de Estados Unidos, George Bush, de que su país ampliaría el Programa de Estimulo a las Exportaciones para subsidiar la venta de 30 millones de toneladas de trigo a 28 países; así como la decisión, anunciada el 15 de octubre por el Secretario de Agricultura Edward Madigan, de elevar los subsidios para la venta en el extranjero de 870 mil toneladas métricas de aceite vegetal ²⁹/. Aunque estos anuncios estuvieron motivados por intereses claramente electorales, su impacto fue altamente desalentador para el desarrollo de las negociaciones agrícolas, al despertar fuertes críticas del Director General del GATT, quien calificó dicha medida como un atentado contra los principios de la Ronda Uruguay, y al generar airadas reacciones no sólo de parte de la CE, que es el principal rival de EU en dichas negociaciones, sino de otros países que verían afectados sus intereses por las medidas unilaterales de Estados Unidos, como Argentina y Australia.

Sin dejar de lado sus intereses electorales, la administración republicana del Presidente Bush, puso mucho énfasis en tratar de llegar a un acuerdo sobre el problema de los subsidios agrícolas

antes de que se verificaran, el 3 de noviembre, las elecciones presidenciales en su país.

Con este propósito, el Gobierno estadounidense propuso una "reunión de emergencia" a la CE entre los responsables agrícolas de ambas partes el 1º y 2 de noviembre en Chicago, en la que planteó tres distintas opciones para llegar a un acuerdo respecto al nivel de subsidios otorgados a las oleaginosas (EU pretendía que la CE redujera, en un plazo de 6 años, de 13 a 7 millones de toneladas el volumen de oleaginosas que reciben subsidios), sin embargo, los negociadores comunitarios no aceptaron ninguna de ellas (argumentando que la reforma de la PAC ya contempla una reducción hasta un nivel de 9 millones de toneladas). Por lo tanto, este nuevo intento de alcanzar un acuerdo entre EU y la CE fracasó rotundamente ^{30/}.

En virtud del permanente bloqueo en las negociaciones de la Ronda Uruguay y ante el debilitamiento de la unidad europea (ocasionado por las dificultades económicas que trajo consigo el desajuste monetario y los distanciamientos entre los países comunitarios por el proceso de ratificación de los Tratados de Maastricht) la administración del Presidente Bush consideró que era un momento oportuno para ejercer una fuerte presión sobre la Comunidad Europea, a fin de inducir una flexibilización de su postura en las negociaciones agrícolas.

En consecuencia, el Gobierno estadounidense en voz de la representante comercial Carla Hills, anunció el 4 de noviembre la imposición unilateral de aranceles punitivos del 200% sobre un grupo

de productos europeos exportables, principalmente vino blanco, aceite de colza y gluten de trigo provenientes de Francia, por un valor aproximado de 300 millones de dólares a partir del 5 de diciembre, lanzando la amenaza de que dichos aranceles se ampliarían a una larga lista de productos agrícolas e industriales con un valor de 700 millones de dólares si la CE no flexibilizaba su posición respecto a los subsidios agrícolas ^{31/}.

En respuesta la Comunidad Europea declaró que de aplicar Estados Unidos dichas medidas, estaría preparada para decidir la imposición de contramedidas equilibradas y proporcionadas. Con ello, quedó abierta la posibilidad para el inicio de una guerra comercial que podría tener graves consecuencias tanto para el sistema de comercio internacional como para la economía mundial en su conjunto.

Ante lo apremiante de la situación, el Director General del GATT convocó a una "reunión de crisis" del Comité de Negociaciones Comerciales que se celebró el 10 de noviembre. Como resultado de este encuentro los 108 países miembros del GATT solicitaron a Arthur Dunkel que interviniera ante Estados Unidos y la Comunidad Europea para impedir que estos países se embarcaran en una guerra comercial que amenazaría al conjunto del sistema comercial mundial y significaría la muerte de las negociaciones de la Ronda Uruguay ^{32/}.

Mientras tanto, al interior de la Comunidad Europea se escenificó un acalorado debate entre los países miembros en relación a la actitud que deberían afrontar frente a las presiones de Estados Unidos. Al

tiempo que Francia, el país más reacio a hacer concesiones dentro de las negociaciones agrícolas, hacía un llamado a la unidad de la comunidad y obtenía el respaldo de Bélgica, Portugal y España para aplicar medidas de represalia en caso de que Washington cumpliera sus amenazas, Alemania, Holanda, Irlanda, Dinamarca e Inglaterra rechazaban la idea de discutir represalias en contra de Estados Unidos y se pronunciaban en cambio, a favor de reanudar las negociaciones. Es así que, durante una reunión de los ministros de comercio de la CE celebrada en Welwyn, Inglaterra, el 10 de noviembre, se recomendó que los negociadores comunitarios prosiguieran las negociaciones agrícolas con sus colegas estadounidenses "tan pronto como sea posible", aunque también se encargó a la Comisión Ejecutiva que elaborara una lista de productos estadounidenses a los que podrían aplicarse medidas de represalia de ser necesario ^{33/}.

De esta manera, el 12 de noviembre con la intermediación del Director General del GATT, inició una serie de coloquios diseñados cuidadosamente para evitar el surgimiento de una guerra comercial entre las dos orillas del Atlántico y para dar paso eventualmente a un acuerdo que permita la culminación de las negociaciones de la Ronda Uruguay, previo arreglo de las diferencias en relación a los subsidios a las exportaciones de productos agrícolas, en particular de las oleaginosas. Inicialmente, Dunkel se entrevistaría con los dos principales representantes de la Comunidad Europea en las negociaciones con Estados Unidos, un segundo encuentro del Director General del GATT se llevaría a cabo el 16 de noviembre en Washington

con el "tandem" de los negociadores estadounidenses, la Representante Comercial Carla Hills y el Secretario de Agricultura Ed Madigan, posteriormente, estos funcionarios recibirían el 18 y 19 de noviembre a Ray MacSharry y a Frans Andriessen, Comisionado Agrícola y Comisionado para Asuntos Exteriores de la Comunidad Europea, respectivamente ³⁴/.

Al parecer, la estrategia de Estados Unidos de ejercer una fuerte presión sobre la Comunidad Europea y en particular sobre Francia, en el momento en que los doce países miembros se ven amenazados por el fantasma del divisionismo, ante las dudas expresadas por los Gobiernos británico y danés de ratificar los Tratados de Maastricht y la reticencia del Gobierno francés (teniendo que afrontar elecciones presidenciales en el mes de marzo próximo) a aceptar concesiones en las negociaciones agrícolas con Estados Unidos, dio adecuados resultados.

Los representantes comerciales de Estados Unidos y la Comunidad Europea, emitieron el 20 de noviembre una declaración conjunta en la que se daba a conocer que habían logrado superar sus diferencias y establecer un Acuerdo en Principio respecto a los subsidios que la CE concede a sus productores de oleaginosas. Dicho Acuerdo establece que la CE deberá reducir el área de cultivo para oleaginosas de 5.5 a 5.1 millones de hectáreas, incluyendo cortes progresivos en la misma de 15% durante el primer año y 10% en años posteriores, así como una reducción de 21% en los subsidios destinados a esta producción; también contempla la reducción en volumen y en valor de las

exportaciones subsidiadas de trigo y otros productos agrícolas básicos en 21 y 36 por ciento, respectivamente, durante seis años a partir de 1994.

En el acuerdo referido, Estados Unidos aceptó que la CE realice pagos en forma permanente a los agricultores que retiren el 15% de sus tierras cultivables (como quedó contemplado en el programa de reforma de la PAC acordado por los países comunitarios en mayo último) dado que dichos pagos están encaminados a reducir ampliamente los precios internos. De igual manera, la CE hizo a un lado su antigua demanda de que se le permitiera restringir las importaciones de sustitutos de cereales como el gluten de trigo provenientes de EU, mientras se definen más claramente las condiciones relativas al acceso a los mercados de productos agrícolas. Estados Unidos aceptó una "cláusula de paz", comprometiéndose a no iniciar investigaciones a través de los paneles del GATT en relación a los subsidios para las oleaginosas o reintegros a las exportaciones de productos agrícolas que realiza la Comunidad, pudiendo recurrir a ellas una vez que se definan en forma más clara y confiable los mecanismos de solución de controversias en el marco de un acuerdo de comercio mundial ^{35/}.

Como se puede apreciar, este convenio pudo lograrse gracias a que las dos partes en conflicto flexibilizaron sus exigencias. Haciendo de lado sus rígidas posturas, Estados Unidos y la Comunidad Europea dieron fin al estéril juego de suma cero en el que se habían enfrascado hasta entonces, con dicho cambio de actitud eliminaron el peligro de una guerra comercial que podía haber tenido devastadoras

consecuencias para el sistema de comercio mundial y dieron pauta para el reinicio de las negociaciones del sector agrícola dentro de la Ronda Uruguay, abriendo con ello la puerta para su eventual conclusión.

Sin embargo, y a pesar de que los negociadores enviados a Washington eran representantes comunitarios de alto nivel y plenamente reconocidos, el Acuerdo en Principio logrado entre la EU y la CE generó reacciones en contra al interior mismo de la comunidad, principalmente por parte de Francia.

Francia destaca como uno de los países con mayor número de agricultores dentro de la Comunidad Europea, los cuales se caracterizan por integrar uno de los grupos de presión mejor organizados y más críticos que enfrenta el Gobierno galo, al mismo tiempo, París es el principal beneficiario de los programas de apoyo instituidos dentro de la política agrícola comunitaria. Por ello es fácil entender que las asociaciones agrícolas francesas encabezaran una escalada de protestas en distintos países de la comunidad en contra del acuerdo EU-CE, una vez que éste se dio a conocer.

Esta situación, aunada a la delicada coyuntura que se aprecia en el escenario político francés, ante la proximidad de elecciones legislativas y en un momento en que el Partido Socialista ve debilitada su base de poder por la deficiente gestión económica realizada durante los últimos años y por la divulgación de ciertos casos de corrupción en que han incurrido algunos funcionarios

públicos, han obligado al Gobierno francés a declararse en contra del Acuerdo en Principio alcanzado por EU y la CE. En repetidas ocasiones, el Primer Ministro Pierre Berogovoy, junto con otros altos funcionarios franceses, criticó dicho convenio, argumentando que es incompatible con el programa de reforma a la PAC acordado a principios de año y que por lo tanto es inaceptable para Francia ^{36/}.

Si bien tales afirmaciones parecen reflejar un total rechazo francés a cualquier concesión adicional por parte de la CE respecto a la agricultura, en realidad pueda suponerse que están más orientadas a mantener la estabilidad política y social dentro de Francia y a obtener beneficios extras en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay en su conjunto. En este sentido, cabe señalar que aún cuando el Presidente Mitterrand y el Premier Berogovoy refirieron la posibilidad de que Francia recurriera a su derecho de veto en el seno de la CE para impedir la aprobación del acuerdo agrícola con EU, éste último aclaró que dicho recurso no sería utilizado por su país de inmediato (por que obstaculizaría el proceso de negociación), sino hasta el momento de debatir un acuerdo comercial global que abarque a la agricultura, la industria, los servicios y la propiedad intelectual ^{37/}.

Con ello, quedó manifiesta en forma clara la postura francesa: por un lado, trata de disminuir el coste político doméstico que podría tener la aceptación de un eventual acuerdo agrícola en los términos manejados hasta ahora, sin llegar a adoptar una actitud intransigente al grado de evitar que el proceso negociador continúe, dado que ello

reduciría la credibilidad de los países comunitarios respecto a su verdadero compromiso con el proyecto de Unión Europea y la colocaría en una difícil posición frente al resto del mundo por obstaculizar las negociaciones sobre comercio mundial; mientras que por el otro, Francia trata de presionar para que la Comunidad Europea cobre a Estados Unidos un alto precio, en términos de concesiones en los diversos rubros de las negociaciones de la Ronda Uruguay, por la aceptación de los compromisos exigidos en materia agrícola. Respecto a este último aspecto, cabe resaltar que Francia ha obtenido el importante apoyo de Alemania y el de Italia, países que también han declarado su interés por alcanzar un pacto comercial global "equilibrado y aceptable para todos" ^{38/}.

Por otra parte y de manera colateral, el Acuerdo en Principio alcanzado entre Estados Unidos y la Comunidad Europea tuvo como consecuencia que la atención se centrara nuevamente en Japón, en virtud de que la negativa de este país a aceptar la arancelización de todas las medidas en frontera aplicadas a las importaciones agrícolas, se revela como uno de los últimos obstáculos que impiden la estructuración de un acuerdo final respecto a la agricultura y el arribo a una conclusión de la Ronda Uruguay en su conjunto.

Desde la perspectiva de EU y la CE, a Japón, como la tercera fuerza comercial del mundo, le corresponde realizar concesiones al mismo nivel que las aceptadas por ellos, a fin de permitir un avance en el proceso de negociación de la Ronda Uruguay. En consecuencia, estos países han procedido a ejercer una fuerte presión para obligar a

Japón a abandonar la actitud de "observar y esperar" que lo caracterizó durante el tiempo que permanecieron bloqueadas las negociaciones. En este sentido, cabe señalar que el 26 de noviembre, el Embajador Minoru Endo, representante japonés ante el GATT, reiteró en Ginebra que para Japón es imposible aceptar la arancelización sobre el arroz, porque ello le obligaría a abrir el mercado de su principal producto básico a las importaciones, haciendo más difícil el mantenimiento de su seguridad alimentaria; al respecto, los negociadores de EU y la CE comentaron que sus países no pueden permitir ninguna excepción, porque ello alteraría la estructura del acuerdo básico logrado hasta entonces ^{39/}.

Adicionalmente, durante el II Foro Comercial Japón-Alemania celebrado en Tokio a finales de noviembre, el Ministro alemán de Economía Juergen Moellmann, solicitó a las autoridades japonesas que permitan la apertura de sus mercados agrícolas, en particular del arroz; de igual manera, durante una reunión entre el Ministro japonés de Agricultura, Masami Tanabu, y la Representante Comercial estadounidense, Carla Hills, realizada a principios de diciembre, el Gobierno de EU solicitó a Japón una mayor participación para concluir las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT ^{40/}.

Ante dichas presiones y estando consciente de que un fracaso en las negociaciones comerciales alentaría la creciente tendencia hacia el proteccionismo y regionalismo (factores que Japón observa como particularmente amenazantes para su estrategia de comercio global) el Gobierno japonés parece estarse inclinando a aceptar una ligera

apertura de sus mercados agrícolas, muestra de ello es que el 30 de noviembre, el Secretario en Jefe del Gabinete, Koichi Kato, señaló en una conferencia de prensa que Japón podría eventualmente tomar una "decisión política" que considere concesiones a fin de no arriesgar la actual ronda de negociaciones del GATT 41/.

En forma paralela a estos eventos y una vez logrado el Acuerdo en Principio entre EU y la CE, los 108 países representados ante el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), celebraron una reunión el 26 de noviembre en Ginebra, Suiza, la cual marcó el reinicio de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Durante dicho evento, los países participantes acordaron concluir las negociaciones antes de fin de año. Cabe destacar que tanto la delegación de Estados Unidos como la de la Comunidad Europea, presentaron un documento en el que se comprometen a reactivar las negociaciones para que concluyan en el plazo fijado.

En este marco, el Director General del GATT, Arthur Dunkel, declaró que existen dos motivaciones para concluir el proceso de negociación, por un lado, el consenso sobre la necesidad de preservar un sistema comercial multilateral, y por el otro, el imperativo de la comunidad internacional de contar con la prueba de que las naciones comerciales cooperan para establecer un régimen competitivo. A partir de dicha apreciación, en la última reunión de Ginebra se definió el rumbo y se estableció el calendario que podrían observar las negociaciones para llegar a su eventual conclusión.

Como un primer paso, se debería lograr un acuerdo político antes de que concluyera el mes de diciembre sobre el paquete que abarca los quince sectores de negociación; posteriormente se realizaría una serie de sesiones para ultimar los detalles técnicos y estructurar un acuerdo comercial global que sería presentado para firma de los representantes de los países miembros del Acuerdo General a principios del mes de marzo de 1993.

Notas de Referencia

- 1/ DECLARACION MINISTERIAL, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT/1396, 25 de septiembre de 1986, 12 pags.
- 2/ Malpica De Lamadrid, Luis op cit p.107
- 3/ Aziz, Sarta~~j~~ Agricultural Policies for the 1990's. OECD, Development Centre Studies, Paris 1990 pp. 45-63
- 4/ Los autores Yasusuke Murakami y Yutaka Kosai, se refieren al concepto de "el dilema del prisionero" en su trabajo Japan in the Global Community, Its Role and Contribution on the Eve of the 21st Century University of Tokyo Press, 1982 pp. 48,49.
- 5/ El análisis de las posturas de los países estudiados se realizó en base al documento Aclaración y Desarrollo de los Elementos de las Propuestas Detalladas Presentadas en virtud de la Declaración Adoptada en el Balance a Mitad de Período, Negociaciones Comerciales Multilaterales Ronda Uruguay MTN.GNG/NG5/161, del 4 de abril de 1990.
- 6/ La Medida Global de la Ayuda (MGA), representa una medida agregada que se calcula en base a los gastos realizados por los gobiernos en el apoyo a la agricultura, en forma similar al Equivalente de Subsidios al Productor (ESP) establecido por la OCDE.
- 7/ La Unidad de Medida de la Ayuda (UMA), es una medida agregada equivalente a la MGA que se utiliza en las evaluaciones de la política agrícola comunitaria.
- 8/ Recuérdese que uno de los elementos esenciales del sistema de protección comunitario, además de las restituciones a la exportación, son las exacciones variables a la importación (prélèvements).
- 9/ Este resumen de la posición de Japón lo realizamos en base al documento Basic Position of Japan on the Uruguay Round of the Agricultural Negotiations, op cit.
- 10/ Puede encontrarse una comparación más detallada de las posturas de los principales países participantes en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay del GATT en el documento: Cuadro Sinóptico de las Propuestas de Negociación Presentadas de Conformidad con el Párrafo 11 del Acuerdo sobre la Agricultura Adoptado en el Balance a Mitad de Período, Grupo de Negociación Sobre la Agricultura, MTN.GNG/NG5/W/150, del 12 de febrero de 1990.
- 11/ Acuerdo Marco sobre el Programa de Reforma de la Agricultura. Proyecto de Texto del Presidente, Grupo de Negociación sobre la Agricultura, MTN.GNG/NG5/W/170 del 11 de julio de 1990.
- 12/ Proyecto de Acta Final en que se Incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Comité de Negociaciones Comerciales, MTN.TNC/W/35 del 26 de noviembre de 1990.

- 13/ Barranto Chavarria, Alberto "GATT, la Hora Cero" La Jornada, México, D.F., 9 de diciembre de 1991, p. 38.
- 14/ Steven Greenhouse "A Big Gamble by GATT's Director" The New York Times, New York, New York, U.S.A., Monday, December 23th, 1991, p. D-2.
- 15/ Esta síntesis sobre los aspectos relativos a la agricultura incluidos en el "Documento Dunkel", la realizamos en base al documento: Proyecto de Acta Final de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay, L. Texto sobre la Agricultura, Comité de Negociaciones Comerciales Multilaterales, MTN.TNC/W/FA del 20 de diciembre de 1991.
- 16/ AP/DJ "No Acepta la CE el Plan para Reformar el Comercio Agrícola" Excelsior, México, D.F., 26 de diciembre de 1991 pp. F-1,12. Naomi Ono "Tokyo Calls Dunkel's Draft Unacceptable" The Nikkei Weekly, Tokyo, Japan, Week Ending december 28th 1991 and January 4th 1992 p.3.
- 17/ EFE "Admiten EU-CE su Fracaso en Torno a Subsidios Agrícolas" La Jornada, México, D.F., 22 de diciembre de 1991, p. 17.
- 18/ Documento oficial de la SRE "La Ultima Fase de la Ronda Uruguay del GATT", 31 de enero 1992, 28 pags.
- 19/ Michael Wines "Bush-Kohl Talks Stalled on Farm Trade" The New York Times, New York, New York, U.S.A., Monday, March 23th, 1992, p. A-3.
- 20/ "Free Trade's Fading Champion" The Economist, London, England, April 11th 1992, pp. 65-66.
- 21/ "EC Farm Reform" The Economist, London, England, July 6th 1991, pp. 46,49
- 22/ Reuter "Cautela Ante la Reforma Agrícola de la CE" Excelsior, México, D.F., 23 de mayo de 1992, pp. 1,8,9F; Nelson M., Mark "Disminuirá la CE los Subsidios Agrícolas" Excelsior, México, D.F., 22 de junio de 1992, pp. 25,31.
- 23/ Hava, José Manuel y Cañedo, Patricia "Fracasa el Intento del Grupo de los 7 por 'Rescatar' la Ronda Uruguay del GATT" Excelsior, México, D.F., 9 de julio de 1992, pp. 1,28
- 24/ Una Política Agrícola Común para los Años Noventa, op cit, p. 78
- 25/ Report on United States Trade and Investment Barriers, 1992 Services of the Commission of the European Communities, Oficina de la Comunidad Europea en México, p. 55
- 26/ Navarrete, Jorge Eduardo "El Diktat de Alemania" El Nacional, México, D.F., 21 de julio de 1992, pp. 1,10.

- 27/ The Economist: "Japón en Medio de una Recesión", reseñada en Excelsior, México, D.F., 18 de septiembre de 1992, pp. F-1,8.
- 28/ REUTER: "La Convulsión de Maastricht, Cronología de la Tempestad", Excelsior, México, D.F., 18 de septiembre de 1992, pp. F-1,7.
- 29/ REUTER: "Anuncia Washington Gran Expansión en Venta de Granos Subsidiados", El Nacional, México, D.F., 3 de septiembre de 1992, p. 24. AP: "Aumentará EU los subsidios a las Exportaciones de Aceite Vegetal", El Universal, México, D.F., 16 de octubre de 1992, p. F-5.
- 30/ Notimex: "Autoridades Agrícolas de EU y CE Buscan Solución a la Ronda Uruguay", El Nacional, México, D.F., 2 de noviembre de 1992, p. 26. EFE: "Fracasó la Negociación Agrícola en el GATT", El Nacional, México, D.F. 4 de noviembre de 1992, pp. 23,27.
- 31/ AP, EFE, DPA, ANSA, REUTER: "Sin Aprobación Internacional, EU Impondrá Aranceles por 300 mdd a Productos de la CE", El Nacional, México, D.F., 6 de noviembre de 1992, p.23.
- 32/ AFP, DPA, EFE, AP, ANSA: "Piden 108 Naciones la Intervención de Dunkel para Evitar una Guerra Comercial", El Nacional, México, D.F., 11 de noviembre de 1992, p. 6.
- 33/ Navarrete, Jorge Eduardo: "Los Ruidos de la Guerra", El Nacional, México, D.F., 10 de noviembre de 1992, pp. 1,10.
- 34/ Notimex, ANSA: "Arthur Dunkel Continúa su Lucha para Evitar la Guerra Comercial", El Nacional, México, D.F., 13 de noviembre de 1992, p. 26.
- 35/ Nava, José Manuel y Barberena, Miguel: "Llegan a un Acuerdo Agrícola EU y la CE, Conjura los Riesgos de una Guerra Comercial", Excelsior, México, D.F., 21 de noviembre de 1992, pp. A-1,18.
- 36/ UPI, AFP, AP, REUTER: "50 mil Agricultores Europeos Marchan Contra el Acuerdo CE-EU" El Nacional, México, D.F., 2 de diciembre de 1992, p. 24. EFE, ANSA: "La CE Defiende la Compatibilidad de su Política Agrícola y el Acuerdo con Estados Unidos; Francia Ejercerá su Derecho de Veto en la Comunidad: Beregovoy", El Nacional, México, D.F. 26 de noviembre de 1992, p. 24.
- 37/ UPI, ANSA, REUTER: "Puede Francia Bloquear una Decisión, no Parar la Negociación", El Nacional, México, D.F., 27 de noviembre de 1992, p. 23.
- 38/ EFE, REUTER, ANSA: "Italia y Francia Buscan Nuevo Pacto Comercial", El Nacional, México, D.F., 1° de diciembre de 1992, p. 26. AFP: "Francia y Alemania Restan Diferencias para Avanzar en la Unión Europea", El Nacional, México, D.F., 5 de diciembre de 1992, p. 27.

39/ The Nihon Keizai Shimbun; "EC, US Accord on GATT Puts Heat on Japan" The Nikkei Weekly, November 30th, 1992, pp. 1,31. Matsushita, Mitsuo "Japan Should Accept GATT Tariffication", The Nikkei Weekly, Tokyo, Japan, November 30th, 1992, p. 15.

40/ Nakamae Hiroshi; "Open Rice Market and Reduce Tariffs, German Economics Minister Urges Japan", The Nikkei Weekly, Tokyo, Japan, November 30th, 1992, p. 21. Notimex; "Mayor Participación para Concluir la Ronda Uruguay, pide EU a Japón", El Nacional, México, D.F., 9 de diciembre de 1992, p. 27.

41/ Special to The New York Times; "Japan Hints of Rice Shift", The New York Times, New York, N.Y. USA, December 1st, 1992, p. D-11.

Perspectivas

Un indicio favorable que incrementa las posibilidades de llegar a un acuerdo final respecto a la agricultura y, por tanto, a una conclusión exitosa de la Ronda Uruguay, fue que al cabo de dos días de conversaciones técnicas en Bruselas, el 4 de diciembre se firmaron dos Memorándums de Intención entre la Comunidad Europea y Estados Unidos. Con estos documentos se dejó constancia escrita del crucial acuerdo sobre oleaginosas y comercio agrícola logrado por ambas partes el 20 de noviembre y permitieron que Washington hiciera a un lado la amenaza de aplicar sanciones contra las exportaciones de alimentos y bebidas de algunos países comunitarios.

Al evaluar las condiciones por las que atraviesan actualmente los principales protagonistas de las negociaciones agrícolas dentro de la Ronda Uruguay, estaremos en una mejor posición para vislumbrar con mayor claridad el posible curso de las negociaciones, tanto a nivel sectorial como en su conjunto.

En cuanto a Estados Unidos, la inminente transferencia del poder ejecutivo por parte del Presidente republicano George Bush al demócrata Bill Clinton, que se efectuará el 20 de enero, así como la conclusión en marzo próximo del plazo establecido para que el Congreso de ese país ratifique un acuerdo comercial dentro del GATT

por la vía conocida como "fast-track"(*), son dos elementos decisivos que podrían inclinar a la saliente administración a acelerar el proceso de negociación de la Ronda Uruguay. Si bien dicha urgencia no asegura que se den avances significativos por sí, el interés del actual gobierno estadounidense de concluir su gestión con un sonoro triunfo, podría inducirlo a limitar sus exigencias respecto a la agricultura y favorecer una rápida estructuración de un paquete comercial global que permita la ansiada finalización de la Ronda Uruguay del GATT.

El perfil que presenta la Comunidad Europea se encuentra plagado de fuertes dificultades; a las vacilaciones de Dinamarca e Inglaterra para ratificar los Tratados de Maastricht y la falta de cooperación (o por lo menos coordinación) en la conducción de las políticas monetarias nacionales (en particular de Alemania), se le han sumado las discrepancias entre algunos de los países comunitarios respecto a la aprobación del nuevo presupuesto que deberá regir en la CE durante los próximos 7 años (**).

Todos estos problemas no sólo se están convirtiendo en serios

* Con dicho procedimiento legislativo, el Congreso de Estados Unidos únicamente puede evaluar el texto del acuerdo comercial de referencia y emitir su ratificación o rechazo totales, sin que se le permita hacer enmiendas al mismo.

** Durante la Cumbre de Edimburgo, realizada el 11 y 12 de diciembre, se pusieron a debate dos propuestas para la conformación del presupuesto común, por un lado, el Plan Delors II que plantea aumentar las contribuciones de cada país en términos del PIB, así como los fondos de cohesión para las naciones menos adelantadas, y por el otro, la propuesta de Inglaterra y Holanda que incluye reducciones drásticas en ambos rubros y a la que se oponen España, Portugal, Grecia e Irlanda.

obstáculos para el avance de los proyectos de Unión Económica, Monetaria, Política y de Defensa que planea llevar adelante la Comunidad, sino que además están debilitando algunos de sus fundamentos básicos como la solidaridad financiera y la coordinación en la definición de las políticas nacionales.

Aunque es innegable que estas problemáticas tendrán una fuerte incidencia en el proceso de toma de decisiones de los países comunitarios, existe evidencia de que la unidad europea ha avanzado en forma más fuerte y sostenida cuando privan mejores condiciones para un desarrollo económico favorable. En este sentido, los países comunitarios, conscientes de que un resultado satisfactorio en las negociaciones de la Ronda Uruguay reforzaría el sistema de libre comercio multilateral y reactivaría la debilitada economía mundial (un estudio de la OECD calcula que el logro de un acuerdo dentro del GATT agregaría alrededor de 200 mil millones de dólares anuales en transacciones comerciales internacionales), podrían contemplar en su postura el aceptar las concesiones en materia agrícola exigidas por Estados Unidos, siempre y cuando obtuvieran beneficios adicionales en los otros sectores de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

En Japón, la correlación de fuerzas en cuanto a las políticas comerciales agrícolas presenta las siguientes características: por un lado se encuentran los agricultores agrupados en torno a poderosas cooperativas nacionales y los políticos que dependen altamente del electorado rural, estos grupos son los únicos que se manifiestan abiertamente en contra de la apertura de los mercados domésticos a

las importaciones agrícolas y rechazan totalmente la propuesta de arancelización concebida dentro del GATT; por otro lado, los más influyentes grupos empresariales, respaldados por algunos funcionarios públicos, temen que el mantenimiento de una actitud intransigente en el sector agrícola por parte de su país, desemboque en un fracaso de las negociaciones de la Ronda Uruguay en su conjunto, porque ello limitaría su capacidad para aprovechar plenamente su estrategia de comercio global basada principalmente en los productos industriales y la prestación de servicios, al tiempo que favorecería el fortalecimiento de las tendencias hacia el proteccionismo y el regionalismo que actualmente se diseminan en todo el mundo.

Adicionalmente, los funcionarios gubernamentales ven con elevada preocupación que la imposibilidad de sacar adelante las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay, derive en un incremento de las políticas unilaterales como las adoptadas por Estados Unidos en la Sección "Super 301" del Acta de Comercio de 1988 y por la Comunidad Europea al recurrir en forma excesiva a la aplicación de juicios antidumping. De igual manera, Japón se muestra particularmente vulnerable a las presiones que ejercen EU y la CE para que acepte la apertura de sus mercados agrícolas, dado que de mantener su negativa se reforzaría la imagen de país cerrado a las importaciones y competidor desleal que lo ha caracterizado durante las últimas décadas.

Cabe recordar que Japón cuenta con uno de los sistemas agrícolas más ineficientes entre los países desarrollados, que se caracteriza por una creciente tendencia a la explotación marginal (reducida escala, alta protección e intervención, predominio de operaciones de medio tiempo, etc.). Diversos estudios señalan que una ligera apertura de los mercados (inicialmente se calculan aranceles del orden de 600% o 700%) daría pauta al Gobierno japonés para introducir una drástica reforma en su agricultura que le permita realizar ajustes estructurales a fin de fortalecer dicho sector productivo.

Todas estas consideraciones hacen factible prever que Japón se oriente hacia una mayor liberalización de sus regímenes comerciales agrícolas, como ya lo están dejando entrever algunos importantes funcionarios del Gobierno de ese país.

En función de los elementos reseñados, podemos afirmar que todo parece indicar que las negociaciones agrícolas llegarán a una conclusión de acuerdo al calendario delineado por el Director General del GATT, que si bien no será abiertamente satisfactoria, por lo menos significará un importante avance inicial que dará pauta a una paulatina liberalización del comercio internacional agrícola durante los próximos años. Este resultado impulsará colateralmente la culminación de las negociaciones en los 14 temas restantes de la Ronda Uruguay, constituyéndose en un trascendental logro que fortalecerá al sistema de libre comercio multilateral y reanimará a la decaída economía mundial.

Conclusiones

En el ámbito del comercio internacional la agricultura es una actividad económica que se ha caracterizado por la existencia de un proteccionismo histórico en los países desarrollados. El comercio internacional de manufacturas ha pasado por periodos bien identificados de proteccionismo arancelario, liberalización sostenida y retorno al proteccionismo a partir de barreras no arancelarias. En contraste, el intercambio de productos agrícolas entre países se ha visto restringido durante largo tiempo por la aplicación de una amplia batería de medidas de promoción y protección (subsidios, y barreras arancelarias y no arancelarias) en los países desarrollados.

A diferencia del proceso de liberalización sostenida que experimentó el comercio internacional de bienes industriales a partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta principios de los ochentas en el marco del GATT, el comercio de productos agrícolas fue virtualmente excluido de los programas de liberalización y regulación promovidos durante ese periodo dentro de dicho organismo. Esta irregular situación fue resultado de la combinación de dos factores: por un lado, los países industrializados desarrollaron depurados sistemas de protección para sus sectores agrícolas y dieron prioridad a la eliminación de los obstáculos al comercio de productos industriales; por el otro, los países en desarrollo, obsesionados por proteger a sus sectores manufactureros, dejaron en segundo plano a la actividad agrícola y no mostraron interés en fomentar una liberalización y una mayor regulación del comercio agropecuario.

Ese carácter de excepción otorgado al sector agrícola se hizo patente en la redacción misma de algunos de los preceptos del GATT, en particular en los artículos XI y XVI. Fue necesario un largo período de tiempo y un paulatino cambio en las prioridades asignadas en las políticas comerciales de los países, para que se aceptara la necesidad de promover una mayor liberalización y someter a disciplinas el comercio agrícola internacional. Los primeros indicios de este cambio se dieron a partir de la Ronda Tokio de negociaciones comerciales del GATT, sin embargo, el hecho de que en dicha ocasión la atención se centrara únicamente en las políticas comerciales y en las barreras arancelarias; limitó considerablemente su potencial impacto favorable.

La extensiva aplicación de políticas proteccionistas y de intervención en los sectores agrícolas de los países desarrollados, aunque estaban orientadas a mantener su seguridad alimentaria, a asegurar los ingresos de los agricultores y a promover un mayor control y certidumbre en sus mercados domésticos (al aislarlos de los vaivén inherentes a los mercados internacionales), generó una serie de consecuencias indeseables tanto al interior como al exterior de dichos países. Si bien a mediados de la década de los setentas ya se vislumbraban con claridad las señales negativas de dichas acciones, fue a principios de la década de los ochentas cuando la problemática llegó a un nivel de crisis.

Mientras que los Gobiernos de los países desarrollados se veían sometidos a fuertes presiones presupuestales por el elevado costo de

sus políticas de fomento y protección en la agricultura y sus consumidores y contribuyentes soportaban pesadas cargas en la forma de altos precios por los alimentos y elevados impuestos, los mercados internacionales eran fuertemente distorsionados manteniéndose los precios en picada e incapaces de responder a la descontrolada producción excedente que generaban los países desarrollados.

Ante esta crítica situación, se generalizó la preocupación alrededor del mundo, y en particular en los países desarrollados, por el futuro del comercio internacional agropecuario, resultando evidente la necesidad de llevar a cabo una acción conjunta a fin de corregir, promoviendo una mayor liberalización y regulación de dicha actividad, los desequilibrios generados por las inadecuadas políticas agrícolas y comerciales seguidas hasta entonces. Este interés se materializó en la aceptación de las Partes Contratantes del Acuerdo General, de incluir, por primera vez, a la agricultura como tema específico de negociación en la octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT, la Ronda Uruguay.

Además de ser las tres principales potencias comerciales del mundo, Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón desempeñan un papel fundamental en el comercio internacional agropecuario, dado que en conjunto concentran casi el 60% de esos intercambios y sus políticas agrícolas y comerciales ejercen una fuerte influencia sobre los mercados internacionales de dichos productos. Es por ello que en las negociaciones sobre el sector agrícola desarrolladas en la Ronda Uruguay del GATT, estos países tienen una participación protagónica y

sus posturas adquirieron un carácter decisivo para el desarrollo y resultado de las mismas.

Ayudado por su abundante dotación de recursos (agua, tierras y condiciones climáticas favorables), Estados Unidos ha logrado desarrollar un poderoso sector agrícola con marcada orientación exportadora. Los sistemas productivos agrícolas de este país se caracterizan por su alto nivel de tecnificación, especialización y uso extensivo de insumos, así como por el predominio de las explotaciones a gran escala que en un elevado promedio, llegan a constituirse en empresas vertical y horizontalmente integradas capaces de controlar importantes porciones de los procesos de producción y comercialización de productos agrícolas, tanto a nivel nacional como mundial. Así, este país goza de una fuerte ventaja comparativa, si bien no en términos de eficiencia, sí en rentabilidad, respecto de sus competidores. Por lo tanto, y ante el interés de aprovechar al máximo su ventajosa posición en el comercio internacional agropecuario, Estados Unidos fue uno de los países que más presionó para que se incluyera a la agricultura en las negociaciones del GATT, y al mismo tiempo, fue el país que presentó la postura más ambiciosa y vanguardista dentro de las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay.

En la Comunidad Europea, si bien se han logrado elevados niveles de tecnificación y especialización, las características estructurales de sus explotaciones agrícolas reflejan una capacidad media, en virtud de que abundan las granjas de pequeña y mediana escala. De hecho, el

elemento que permitió el acelerado desarrollo observado por la agricultura comunitaria durante los últimos treinta años es, indudablemente, la enorme ayuda y protección proporcionada a las áreas productivas rurales a través de la Política Agrícola Común.

Sin embargo, fueron los excesos cometidos en la aplicación de estas políticas, los que indujeron una serie de dificultades que amenazaron con desestabilizar a la agricultura y a la economía de la Comunidad en su conjunto. La combinación del interés por mantener un relativo control sobre su comercio y producción agrícolas y por mejorar el entorno en que se desarrolla el intercambio mundial agropecuario, fue lo que condujo a la CE a adoptar una postura intermedia enfocada, no a promover una liberalización en sí, sino a buscar que las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay condujeran a un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda mundial de dichos productos.

Además de su proverbial carencia de recursos propios para el desarrollo de la agricultura, Japón cuenta con uno de los sistemas productivos agrícolas más ineficientes entre los países desarrollados, caracterizado por una creciente tendencia a la explotación marginal, donde predominan las explotaciones de muy reducida escala y de medio tiempo. Esta situación, ha convertido a Japón en el principal país importador de productos agrícolas en el mundo, condición que prevalece a pesar de la elevada intervención y protección que el Gobierno de dicho país prodiga a sus agricultores. Es por ello que, en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay, Japón adoptó la postura más conservadora respecto a los compromisos

relacionados con la eliminación de la ayuda interna y las medidas en frontera, exigiendo permanentemente que se reconociera el derecho de los países a preservar su seguridad alimentaria.

Las consideraciones presentadas por este grupo de países son de particular interés, porque al verse reflejadas en sus respectivas posturas, determinarían el estancamiento o avance de las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay del GATT.

Con el inicio de la Ronda Uruguay, se dio pauta para abordar la difícil problemática de la agricultura desde una perspectiva mucho más amplia y con objetivos más ambiciosos. A partir de esta iniciativa se realizaron negociaciones no sólo sobre las políticas comerciales, sino que también se incluyeron las políticas agrícolas nacionales con el objeto de liberalizar y someter a mejores reglas y disciplinas al comercio internacional agrícola, atendiendo las causas principales que lo obstaculizan y distorsionan.

De septiembre de 1986 (fecha en que dio comienzo la Ronda Uruguay) hasta diciembre de 1988 (Balance a Mitad de Periodo), las negociaciones sobre el sector agrícola transcurrieron con relativa facilidad, pudiéndose identificar los objetivos generales hacia donde deberían enfocarse los trabajos del Grupo de Negociación sobre la Agricultura. En particular, se señaló que los esfuerzos deberían orientarse a establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado y que debería iniciarse un proceso de reforma mediante compromisos sobre la ayuda y la protección, a

través del establecimiento de unas normas y disciplinas del GATT más reforzadas y eficaces.

Sin embargo, al dar comienzo la segunda etapa de las tratativas, fue necesario que los países demostraran su verdadera convicción respecto a los objetivos señalados, especificando el nivel de compromisos que estaban dispuestos a asumir en relación a la ayuda interna, las medidas de protección en frontera y los subsidios a las exportaciones que conceden a la agricultura. A partir de este momento se hicieron evidentes las notables diferencias en las posturas presentadas por los principales países protagonistas. Por un lado Estados Unidos y la Comunidad Europea se enfrascaron en un cerrado debate en relación a la reducción de las subvenciones agrícolas que deberían aceptar, mientras que por el otro, Japón condicionó cualquier compromiso de su parte respecto a la ayuda interna y la protección en frontera, a que sus contrapartes llegaran a un acuerdo satisfactorio sobre los subsidios.

Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo en las negociaciones agrícolas en diciembre de 1990, fecha programada para la conclusión de la Ronda Uruguay, el Director General del GATT elaboró y presentó al año siguiente un Proyecto de Acta Final que contenía propuestas específicas sobre los puntos que permanecían pendientes. Una vez que los países participantes hubieron estudiado el llamado "Documento Dunkel", procedieron a emitir su opinión respecto a los planteamientos contenidos en el mismo. Mientras que Estados Unidos se declaró satisfecho con sus recomendaciones, la Comunidad Europea y

Japón consideraron que dicho documento era demasiado ambicioso y lo rechazaron íntegramente. A pesar de que las negociaciones continuaron adelante con el objeto de introducir correcciones al Proyecto de Acta Final presentado por Dunkel, a partir de abril de 1992 los trabajos que se desarrollaban en Ginebra entraron en un punto muerto.

Desde entonces, la atención se centró en la larga serie de contactos bilaterales que desarrollaron Estados Unidos y la Comunidad Europea a fin de encontrar una solución a sus disputas sobre los subsidios a la producción y exportación de productos agrícolas. Mientras tanto, Japón adoptó una actitud de "observar y esperar" que le permitió aplazar el momento en que tendría que definir si aceptaba la propuesta de arancelización de todas sus barreras no arancelarias, incluida en el Documento Dunkel.

El que estos encuentros se desarrollaran bajo fuertes presiones económicas en Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón, y en medio de delicados procesos político electorales, en particular en EU y la CE, enrareció aún más el ya difícil ambiente de negociación y agregó mayor rigidez a las posturas de estos países respecto a la problemática agrícola. El punto más dramático al que se llegó en estas condiciones, estuvo dado por la posibilidad de que sobreviniera una guerra comercial, ante la amenaza de Estados Unidos de imponer, a partir del 5 de diciembre, aranceles punitivos de hasta 200% a las exportaciones de ciertos productos de la Comunidad Europea, si ésta no aceptaba disminuir sus subsidios a la producción y exportación de productos agrícolas, en particular de oleaginosas.

El riesgo de que se escenificara una guerra comercial trasatlántica de potenciales efectos devastadores para el sistema de libre comercio internacional y para la ya de por sí debilitada economía mundial, se evitó con el logro, el 20 de noviembre de 1992, de un Acuerdo en Principio entre Estados Unidos y la Comunidad Europea sobre los subsidios a la producción y exportación de oleaginosas y otros productos agrícolas.

La hipótesis que manejamos en este trabajo, señalaba que las presiones a que se ven sometidos los países objeto de nuestro estudio, tanto a nivel interno (en la forma de exigencias por parte de los consumidores por precios más reales en los alimentos, menores cargas para los contribuyentes y unas finanzas públicas más sanas) como en el exterior (fuertes demandas recíprocas y de otros socios comerciales que son eficientes productores agrícolas por una mayor liberalización de los mercados), podrían inducir a que Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón, flexibilizaran su posición en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay.

Sin embargo, no se soslayaba el hecho de que una liberalización rápida y completa del comercio agrícola mundial, representaría elevados costos para estos países, que se traducirían en cargas adicionales para sus balanzas de pagos, disminución de los ingresos de sus productores y en una costosa reasignación de recursos para reestructurar sus procesos productivos; añadiéndose además, la amenaza de una desestabilización política, debido a la influencia y preponderancia electoral que tienen los sectores agrícolas en algunos

de esos países. En función de lo anterior, planteamos que el resultado más viable lo constituiría la llegada a un Acuerdo de Compromiso que permitiera la eliminación y/o regulación gradual y controlada tanto de las restricciones como de las medidas de apoyo que distorsionan los mercados agrícolas mundiales.

Con la firma, el 4 de diciembre de 1992, de dos Memorándums de Intención que formalizan el Acuerdo en Principio alcanzado entre Estados Unidos y la Comunidad Europea respecto a la ayuda interna y las subvenciones a la exportación de productos agrícolas y ante la aparente flexibilización de la reticente postura de Japón a aceptar el concepto de arancelización, quedó abierta la posibilidad de que se llegara a un Acuerdo de Compromiso en las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay, de acuerdo a los términos previstos en nuestra hipótesis.

Un mayor indicio de que se lograrán establecer las bases para una liberalización paulatina y controlada del comercio internacional agropecuario como resultado de las negociaciones sobre este sector, es que los principales países protagonistas de las mismas, parecen estar dejando de lado su estrategia de tratar en forma aislada la problemática de la agricultura (aún cuando este tema obstruyó el avance de la Ronda Uruguay en su conjunto) ahora, dichos países parecen estar más orientados a definir un paquete de comercio global.

Con esta nueva perspectiva, al estructurar lo que Jagdish Bhagwati define como "campos de juego nivelados", en función de una serie de concesiones recíprocas en los diversos temas, resultará más fácil que los países acepten los compromisos específicos necesarios para el logro de los objetivos señalados en el marco de las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay del GATT.

De alcanzarse un Acuerdo de Compromiso entre los principales países protagonistas de las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay, sobre la base de las recomendaciones incluidas en el Documento Dunkel, se daría pauta a un proceso de transición en el comercio internacional agropecuario. Bajo esta nueva realidad, la agricultura transitaría de un estado de virtual exclusión de las reglas de comercio internacional, a uno que marcaría el inicio de un proceso moderado pero paulatino de liberalización y mayor regulación del comercio internacional agrícola.

Bibliografía

- Aziz Sartaj; Agricultural Policies for the 1990's, OECD, Development Centre Studies, Paris, 1990, pp. 45-63.
- Borbach, Roger; Las Agroindustrias Transnacionales. Estados Unidos y América Latina; México, Edit. Era, 1983, 338 págs.
- Chibbaro, Arnaldo; Comercio Internacional de Productos Agrícolas y Negociaciones Comerciales Multilaterales en la Ronda Uruguay del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), CEPAL, 16 de enero de 1989, 171 págs.
- Delbert A. Fitchett; Agricultural Trade Protectionism in Japan, The World Bank Discussion Papers No. 28, Washington, D.C., 1988, 48 págs.
- Dale E. Hathaway; Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules, Institute for International Economics, Washington, D.C. 1987, 187 págs.
- Guntrie, G.A.; Economía; Edit. Uthea, México 1963, pp. 539-614.
- James Wessel; Trading the Future: Farm Exports and the Concentration of Economic Power in Our Food System, Institute for Food and Development Policy, San Francisco, California, U.S.A., 1983, 250 págs.
- Johnston, Bruce F. y Kilby P.; Agricultura y Transformación Estructural, Edit. F.C.E., 1980, pp. 53-153, 211-270
- Joseph N. Belden; Dirt Rich, Dirt Poor, Routledge & Kegan Poul, New York and London, U.S.A., 1986, xi, 187 págs.
- Juliet Lodge; The European Community and the Challenge of the Future, St. Martin's Press, New York, New York, U.S.A., 1989, pp. 148-166.
- Kaplan, Marcos; "El Desafío de la Mutación Tecnológica" en Democracia y Recuperación Económica en América Latina; Coord. Rosario Green, Edit. El Día en Libros, México 1990, pp. 505-514.
- Málpica de Lamadrid, Luis; ¿Que es el GATT?; Edit. Grijalbo, México 1988, 1014 págs.
- Mesa, Roberto; Teoría y Práctica de Relaciones Internacionales, Edit. Taurus, Colec. Ensayistas No. 115, Madrid, España, 1980, pp. 122-131.
- Seara Vázquez, Modesto; "El Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC)", en Tratado General de la Organización Internacional; Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1985, pp. 612-619.

Snodgrass, Milton y Wallace, Luther; Agricultura, Economía y Desarrollo; Edit. Diana, México 1978, 555 págs.

Soppelsa, Jacques; Los Estados Unidos Colec. El Cano, La Geografía y sus Problemas; Serie 2, no. 5, Edit. Ariel, Barcelona, España, pp. 89-107.

Tamames, Ramón; El Mercado Común Europeo; Edit. Alianza, Madrid, España 1982, pp. 83-115.

Tamames, Ramón; Integración Económica; Edit. Alianza, Madrid, España 1988, pp. 214-219.

Villarreal, René; La Contrarevolución Monetarista; Edit. Fondo de Cultura Económica/Oceano, México 1986, pp. 3-154.

Vogeler Ingolf; The Myth of the Family Farm: Agribusiness Dominance of U.S. Agriculture, Westview Press/Boulder, Colorado, U.S.A., 1982, pp. 89-194.

William M. Mainer and Dale E. Hathaway; World Agricultural Trade: Building a Consensus, Institute for Research on Public Policy, Canada, 1988, xii, 218 págs.

Yasusuke, Murakami & Yutaka, Kosai; Japan in The Global Community. Its Role and Contribution on the Eve of the 21st Century, University of Tokyo Press, 1986, pp. 33-121.

Memerografía

Arthur Dunkel; "The Uruguay Round, the Political Vision"; en Comercio Internacional Banamex; México, vol. 2, no. 4, December 1990, pp. 10-13.

Frederick Holdring; Gary Hufbauer & Irving B. Kravis; "Shaping Tariff and Trade Regimes for the Next Decades"; en Comercio Internacional Banamex; México, vol. 2, no.4, December 1990, pp. 51-57.

"The World Order Changeth"; The Economist; volume 319, number 7712, June 22nd-28th 1991, London, pp.13-14.

"Against the Grain, EC Farm Reform"; The Economist; volume 320, number 7714, July 6th-12th 1991, London, pp.46-49.

"Free Trade's Fading Champion"; The Economist; volume 323, number 7754, April 11th-17th 1992, London, pp. 65-66.

Bruce Wallace, Robert; "Las Relaciones Económicas Internacionales en La Riqueza de las Naciones de Adam Smith"; en Ensayos; Centro de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM, México 1990, pp. 32-39.

"Una Política Agraria Común para los Años Noventa", Documentación Europea, Serie Objetivo '92, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 1989, 96 pags.

OECD, "Evolution of the Economic Situation of US Agriculture", Agricultural Policy Reports, Paris, 1976, 46 pags.

"La Comunidad de los Doce: Cifras Clave", Documentos Europeos, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1991, 31 pags.

"La Política Agraria Común de Europa al Inicio de los Años Noventa", Documentos Europeos, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1990, 11 pags.

"Situación Actual de las Negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT", El Mercado de Valores, Nacional Financiera, No. 20, México, D.F. octubre 15 1992, pp.18-20.

Patrick Smith; "Letter From Tokyo" The New Yorker, New York, USA, October 14th, 1991, pp. 105-118.

Router; "Se retornará al Autoritarismo si Fracasa la Ronda", La Jornada, México, D.F., 4 de diciembre de 1991, p. 45.

Barranco Chavarria, Alberto; "GATT, la Hora Cero", La Jornada, México, D.F., 9 de diciembre de 1991, p. 35.

AFP; "Arthur Dunkel Presentó Nuevo Documento", La Jornada, México, D.F., 13 de diciembre de 1991, p. 27.

EFE; "Redactó Dunkel un Acuerdo de 500 páginas", Excelsior, México, D.F., 20 de diciembre de 1991, pp. 3,14,18.

EFE; "Admiten EU-CE su Fracaso Entero a Subsidios Agrícolas", La Jornada, México, D.F., 22 de diciembre de 1991, p. 17.

Steven Greenhouse; "A Big Gamble by GATT's Director", The New York Times, New York, USA, December 23, 1991, p. D-2.

ANSA, AP; "Rechazó la CE la Propuesta Agrícola de Arthur Dunkel", El Nacional, México, D.F., 24 de diciembre de 1991, p. 23.

Naomi Ono; "Tokyo Calls Dunkel's Draft Unacceptable", The Nikkei Weekly, Tokyo, Japan, Week Ending December 28th 1991 and January 4th 1992, p. 3.

Cañedo, Patricia; "Necesario Destruir el Acuerdo del Capítulo Agrícola: Dunkel", Excelsior, México, D.F., 13 de enero de 1992, pp. 3, 27.

ANSA; "Francia no está Dispuesta a Aceptar Exigencias Estadounidenses", Excelsior, México, D.F., 16 de enero de 1992, p. 3.

AP; "Crítico para la Seguridad de EU, el Exito de las Pláticas del GATT", La Jornada, México, D.F., 1º de febrero de 1992, p. 27.

Corresponsal en París; "Desea Europa un Acuerdo en la Ronda Uruguay", Excelsior, México, D.F., 25 de febrero de 1992, pp. 3,14.

Naomi Ono; "Japan on GATT: 'A Wait-and-see attitude'", The Nikkei Weekly, Tokyo, Japan, February 29th 1992, p.3.

Amador, Edgar; "Tecnología y Cambio Estructural en el Agro Norteamericano", El Día, Serie Testimonios y Documentos, México, D.F., 10 y 11 de marzo de 1992, (1a y 2a partes) pp. 1,22.

Reuter; "Tocó Piso el Declive del Comercio Internacional, Perjudicial el Atraso en la Ronda Uruguay", Excelsior, México, D.F., 18 de marzo de 1992, pp. F-2,12.

Reuter; "Presentará Helmut Kolh a George Bush un Nuevo Plan para Destruir las Negociaciones Agrícolas de la Ronda Uruguay", El Financiero, México, D.F., 19 de marzo de 1992, p. 26-A.

Michael Wines; "Bush-Kolh Talks Stalled on Farm Trade", The New York Times, New York, USA, March 23th 1992, p. A-3.

AP; "Nueva Suspensión de las Negociaciones", Excelsior, México, D.F., 24 de marzo de 1992, pp. F-3,14.

ANSA; "Nueva Prórroga en la Ronda Uruguay, Anunció A. Dunkel", El Universal, México, D.F., 14 de abril de 1992, pp. F-1,4.

AFP, AP; "Buscan EU y la CE Desbloquear las Negociaciones Comerciales del GATT", Excelsior, México, D.F., 23 de abril de 1992, pp. A-3,26.

EFE, AP; "Sin Acuerdo la Reunión Comercial de Países Ricos", Excelsior, México, D.F., 27 de abril de 1992, pp. F-1,18.

EFE, Notimex; "Se Reducirán 9% las Partidas Agropecuarias en Europa, en 93", La Jornada, México, D.F., 7 de mayo de 1992, p. 35.

Notimex, EFE, Reuter, AP; "Aprobó la CE una Nueva Reforma Agropecuaria", La Jornada, México, D.F., 22 de mayo de 1992, p. 39.

Reuter; "Cautela ante la Reforma Agrícola de la CE"; Excelsior, México, D.F., 23 de mayo de 1992, pp. F-1,8,9.

Reuter; "Cuestionan Funcionamiento del Plan de Reforma Agrícola de la CE", El Financiero, México, D.F., 27 de mayo de 1992, p. 16-A.

AP; "El Futuro del GATT y el Desempleo en la Agenda de la Reunión del G-7", La Jornada, México, D.F., 1^o de julio de 1992, p. 40.

Nava, Jose Manuel y Cañedo, Patricia; "Fracasa el Intento del Grupo de los Siete por 'Rescatar' la Ronda Uruguay del GATT", Excelsior, México, D.F., 9 de julio de 1992, pp. A-1,28.

ANSA; "Dirigirá Arthur Dunkel, por un año más, el GATT", El Universal, México, D.F., 15 de julio de 1992, p. F-10.

Navarrete, Jorge Eduardo; "El Diktat de Alemania", El Nacional, México, D.F., 21 de julio de 1992, pp. 1,10.

Reuter; "Anuncia Washington Gran Expansión en Venta de Granos Subsidiados", El Nacional, México, D.F., 3 de septiembre de 1992, p.24.

DPA, ANSA; "Dunkel y Delors Critican Duramente la Subvención Agrícola Anunciada por Bush", El Nacional, México, D.F., 5 de septiembre de 1992, p. 25.

AFP, UPI; "En EU la Tasa de Desocupados llegó a 7.6% en Agosto", El Nacional, México, D.F., 5 de septiembre de 1992, p. 26.

Alponte, Juan María; "La Crisis Mundial y Maastricht al Fondo", El Nacional, México, D.F., 12 de septiembre de 1992, pp. 1,10.

David Shields; "Rudiger Dornbusch Estima que el Avance Mundial será Bajo: 1.5 o 2.0%", El Nacional, México, D.F., 17 de septiembre de 1992, p. 25.

Ruiz Durán, Clemente; "Alemania Baja Intereses, Reacción Mundial", El Nacional, México, D.F., 17 de septiembre de 1992, pp. 1,12.

EFE, Reuter; "Fracasan Bancos Centrales Europeos para Evitar el Desplome de Monedas", El Nacional, México, D.F., 17 de septiembre de 1992, p. 27.

Pérez L.P., Raúl; "La Crisis Española en Tiempo de Elecciones", El Nacional, México, D.F., 17 de septiembre de 1992, p. 20

Notimex; "Récord en Déficit Comercial de EU, se Ubicó en 7,200 mdd en Julio", El Nacional, México, D.F., 18 de septiembre de 1992, p. 25.

Corresponsal en Londres; "Japón en Medio de una Recesión", Excelsior, México, D.F., 18 de septiembre de 1992, pp. F-1,8.

Reuter, AP, Notimex, EFE; "Italia Adopta Urgentes Medidas de Ajuste, Mayor Blanco de Críticas; Rechaza Alemania ser Causante del Desorden Monetario Europeo", El Nacional, México, D.F., 18 de septiembre de 1992, p. 23.

Reuter; "La Convulsión de Maastricht, Cronología de la Tempestad", Excelsior, México, D.F., 18 de septiembre de 1992, pp. F-1,7.

AP; "Gran Bretaña Redujo su Tasa de Interés al Nivel de 1988", El Nacional, México, D.F., 23 de septiembre de 1992, p. 23.

Alan Wheatley; "¿Podrán las Naciones Europeas Resistir el Realineamiento?", El Nacional, México, D.F., 27 de septiembre de 1992, p. 27.

AP; "Aumentará EU los Subsidios a las Exportaciones de Aceite Vegetal", El Universal, México, D.F., 16 de octubre de 1992, p. F-5.

Notimex; "Optimismo Estadounidense por Concluir la Ronda Uruguay", El Nacional, México, D.F., 20 de octubre de 1992, p. 26.

Calude Barfield; "Before the Election, Cut a GATT Deal", The Wall Street Journal, New York, USA, October 21st, 1992, p. 27.

Reuter; "Exhorta Dunkel a la CE y a EU llegar a un Acuerdo en el GATT", El Nacional, México, D.F., 23 de octubre de 1992, p. 28.

Reuter, ANSA, AFP, DPA; "Para Salvar el GATT no más Presiones, pide la CE a EU", El Nacional, México, D.F., 25 de octubre de 1992, pp.1,3.

EFE; "Accede EU Reanudar Negociaciones para Destruir la Ronda Uruguay", El Nacional, México, D.F., 28 de octubre de 1992, p. 26.

EFE; "Latente el Peligro de una Guerra Comercial con la CE: G. Bush", El Nacional, México, D.F., 29 de octubre de 1992, p. 24.

Notimex, EFE; "Mañana, Nuevo Intento para Salvar la Ronda Uruguay", El Nacional, México, D.F., 31 de octubre de 1992, p. 26.

EFE, Notimex; "Niega EU que la Reunión Urgente con la CE tenga Objetivos Electorales", El Nacional, México, D.F., 3 de noviembre de 1992, p. 23.

EFE; "Fracasó la Negociación Agrícola en el GATT", El Nacional, México, D.F., 4 de noviembre de 1992, p. 27.

AP, EFE, DPA, ANSA, Reuter; "Sin Aprobación Internacional, EU Impondrá Aranceles por 300 mdd a Productos de la CE", El Nacional, México, D.F., 6 de noviembre de 1992, p. 23.

Ojeda, Marcela; "Se Cierra Sobre el GATT el Fantasma del Divisionismo", El Nacional, México, D.F., 8 de noviembre de 1992, p.10.

EFE, Notimex, AP, DPA, AFP; "Insta la CE Reanudar Diálogo con EU en el Seno del GATT", El Nacional, México, D.F., 10 de noviembre de 1992, p. 25.

Navarrete, Jorge Eduardo; "Los Ruidos de la Guerra", El Nacional, México, D.F., 10 de noviembre de 1992, pp. 1,10.

AFP, DPA, EFE, AP, ANSA; "Piden 108 Naciones la Intervención de Dunkel para Evitar una Guerra Comercial", El Nacional, México, D.F., 11 de noviembre de 1992, p. 6.

Notimex, ANSA, EFE; "EU y la CE vuelven a la Mesa de Negociaciones", El Nacional, México, D.F., 12 de noviembre de 1992, p. 26.

Notimex, ANSA; "Francia Dispuesta a dar Concesiones a EU para Destruir Pláticas Agrícolas", El Nacional, México, D.F., 13 de noviembre de 1992, p. 26.

AP, AFP, Notimex; "Rechazan Ministros Agrícolas de la CE la Postura de Francia contra EU", El Nacional, México, D.F., 17 de noviembre de 1992, p. 23.

Reuter; "Europa Bajaré Exportación de Trigo Subsidiado", Excelsior, México, D.F., 21 de noviembre de 1992, pp. A-1,7.

AP, ANSA; "Recurrirá Francia al Veto para Impedir la Aceptación del Acuerdo con EU", La Jornada, México, D.F., 23 de noviembre de 1992, p.38.

Margot Hornblower; "Bitter in The Fields", Time, New York, N.Y., USA, November 23rd, 1992, pp. 44,45.

Christopher Ogden; "After Beans, Le Déluge", Time, New York, N.Y., USA, November 23rd, 1992, p. 45.

Adam Zagorin; "Playing With Fire", Time, New York, N.Y., USA, November 23rd, 1992, pp. 42,43.

Stuart Auerbach; "Trade Talks' Focus Turns to Japanese", The Washington Post, Washington, DC, USA, november 24th, 1992, p. D-6.

Craig R. Whitney; "Kohl Silently Avoiding a Conflict With Mitterrand on Trade Accord", The New York Times, New York, USA, november 24th, 1992, p. A-6.

Notimex, ANSA, UPI; "Las Negociaciones de la RU Concluirán este año: A. Dunkel", El Nacional, México, D.F., 27 de noviembre de 1992, p.23.

Tokyo Correspondent; "Rice Pudding", The Economist, London, England, November 28th, 1992, p. 37.

The Nihon Keizai Shimbun; "EC, US Accord Puts Heat on Japan", The Nikkei Weekly, Tokyo, Japan, November 30th, 1992, pp. 1,31.

Hiroshi Nakamae; "Open Rice Market and Reduce Tariffs, German Economics Minister Urges Japan", The Nikkei Weekly, Tokyo, Japan, November 30th, 1992, p. 19.

Mitsuo Matsushita; "Japan Should Accept GATT Tariffication", The Nikkei Weekly, Tokyo, Japan, November 30th, 1992, p. 27.

Special to The New York Times; "Japan Hints of Rice Shift", The New York Times, New York, USA, December 1st, 1992, p. D-11.

UPI, AFP, AP, REUTER; "50 mil Agricultores Europeos Marchan contra Acuerdo CE-EU", El Nacional, México, D.F. 2 de diciembre, 1992, p.24.

Correspondents; "Away from the Brink", Far Eastern Economic Review, Hong Kong, H.K., December 3rd, 1992, p. 53.

ANSA; "Concluyen la CE y Estados Unidos Acuerdo Agrícola", El Nacional, México, D.F. 4 de diciembre de 1992, p. 27.

REUTER; "EU se Apresta a Retirar Sanciones Punitivas Contra la Comunidad Europea", El Nacional, México, D.F. 5 de diciembre de 1992, p. 27.

REUTER, UPI, NOTIMEX, AFP; "Mitterrand: el GATT Debe ir más allá de la Producción y el Comercio Agropecuarios" El Nacional, México, D.F. 6 de diciembre de 1992, p. 7.

Scott Sullivan; "Oh, For la Vie Paysanne; French Farmers Hand Mitterrand a hot Potato", Newsweek, New York, N.Y., USA, December 7th, 1992, p. 36.

NOTIMEX, REUTER, ANSA; "Ministros de la CE Postergan Decisión sobre Acuerdo Agrícola Negociado con EU", El Nacional, México, D.F. 8 de diciembre de 1992, p. 27.

NOTIMEX; "Mayor Participación para Concluir la Ronda Uruguay, Pide EU a Japon", El Nacional, México, D.F. 9 de diciembre de 1992, p. 27

Fuentes Documentales

"El Nuevo Proteccionismo y los Intentos por Liberalizar el Comercio Agrícola", Estudios de la FAO: Desarrollo Económico y Social No. 27, FAO, Roma, 1983, 82 pags.

FAO Yearbook, Vol. 44, Roma 1991, 584 pags.

"La Agricultura Hacia el Año 2000", Conferencia, XXIV Periodo de Sesiones de la FAO, Roma 7-26 noviembre 1987, pp. 110-128, 201-217, 257-270.

International Trade Statistics Year Book 1988, volume 1, United Nations, Department of International Economic and Social Affairs, Statistical Office, New York 1991, 1208 pags.

Statistical Abstract of the United States 1989, 109th Edition, US Department of Commerce, Bureau of the Census, Section 23 Agriculture, Section 14 Income, Expenditure and Wealth.

Documento Oficial de la SRE, Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales, "Ultima Fase de las Negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT", 31 de enero 1992, 28 pags.

"Report on United States Trade and Investment Barriers 1992", Services of the Commission of the European Communities, Oficina de la Comunidad Europea en México, pp. 49-70.

"Basic Position of Japan on the Uruguay Round Agricultural Negotiations", Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Tokyo, Japan, October 5th, 1991, 16 pags.

"1992 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers", US Department of Commerce, March 1992, 570 pags.

"Cuadro Sinóptico de las Propuestas de Negociación Presentadas de Conformidad con el Párrafo 11 del Acuerdo sobre la Agricultura Adoptado en el Balance a Mitad de Periodo" (MTN.GNG/NG5/W/150), 12 de febrero de 1990, 44 pags.

"Aclaración y Desarrollo de los Elementos de las Propuestas Detalladas Presentadas en Virtud de la Decisión Adoptada en el Balance a Mitad de Periodo", (MTN.GNG/NG5/W/161), 4 de abril de 1990, 110 pags.

"Acuerdo Marco sobre el Programa de Reforma de la Agricultura", Proyecto de Texto del Presidente, (MTN.GNG/NG5/W/170), 11 de julio de 1990, 30 pags.

"Proyecto de Acta Final en que se Incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales", (MTN.GNG/W/35), 26 de noviembre de 1990, 418 pags.

"Acta Final en que se Incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales", L. Texto Sobre la Agricultura, (MTN.TNC/W/FA), 20 de diciembre de 1991, 54 pags.

A N E X O S

Propuestas para la Agricultura Contenidas en el Documento Dunkel de diciembre de 1991

| Area | compromiso | Porcentaje | Plazo |
|----------------------------|---|----------------|--------------------|
| Acceso a Mercados | Arancelización de barreras a la importación | 100% | Inmediatamente |
| | Reducción de aranceles | 36% | 1993-1999 |
| | Garantía de acceso a las importaciones | 3% 5% | en 1993 en 1999 |
| Ayuda Interna | regulación de los subsidios destinados al mantenimiento de los ingresos de los agricultores | Ninguna | |
| | Reducción de otros subsidios | 20% | 1993-1999 |
| Subsidios a la exportación | Reducción de la ayuda a las exportaciones | 36% en valor | 1993-1999 |
| | | 24% en volúmen | 1993-1999 |

Compromisos que Integran el Acuerdo en Principio Alcanzado por
Estados Unidos y la Comunidad Europea en noviembre de 1992

| País | compromisos | Porcentaje | Plazo |
|--------------------------|---|--------------------|---|
| <u>Comunidad Europea</u> | Reducir el volumen de exportaciones subsidiadas de oleaginosas | 21% | 6 años a partir de 1994 |
| | Reducir la ayuda a las exportaciones de granos | 36% | 6 años a partir de 1994 |
| | Reducir el área de producción de oleaginosas | 6.7% 15% 10% | de inmediato en el 1er año años posteriores |
| | Reducir los subsidios a la producción de oleaginosas | 21% | |
| | No solicitar restricciones a importaciones de sustitutos de cereales como gluten de trigo de EU | | En tanto se establecen las condiciones sobre acceso a mercados de productos agrícolas |
| <u>Estados Unidos</u> | Acepta que la CE realice pagos a agricultores por el retiro del 15% de sus tierras cultivables | | Permanentemente |
| | No realizar investigaciones sobre subsidios a oleaginosas o reintegros a las exportaciones de la Comunidad | | Hasta definir los mecanismos de solución de controversias en el marco de un acuerdo de comercio mundial |
| | Retirar el total de las sanciones al vino blanco, aceite de oliva y gluten de trigo de la CE que entrarían en vigor el 5 de diciembre | | En forma Inmediata |