

# El comercio de productos agrícolas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y su urgencia para los países en desarrollo<sup>1</sup>

Escuela de Ciencias Sociales

Autor: Ec. Marcelo Esteban Gerona Morales

Asesor: Ec. Rubén Flores Agreda

Lectores:

Ec. Betty Espinosa

Ec. Alison Váscones

Tesis presentada como opción al Título de  
Magíster en Ciencias Sociales - Opción Relaciones Internacionales –  
de la  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
(FLACSO – Ecuador)

Quito, febrero de 2004

---

<sup>1</sup> El presente trabajo es responsabilidad exclusiva del autor y no involucra la posición oficial de ningún Gobierno u Organismo.

## Índice

<b>I. Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>II. Aspectos teóricos</b> .....	<b>10</b>
<b>A. La intervención gubernamental en la Teoría del Comercio Internacional</b> .....	<b>10</b>
1. Introducción .....	10
2. Subsidios a las exportaciones.....	11
3. Contingentes arancelarios y aranceles.....	14
4. Indicadores de protección y subsidios.....	20
<b>B. El Realismo y otras consideraciones en la Teoría de las Relaciones Internacionales</b> .....	<b>22</b>
<b>C. Dominación sin Hegemonía: los niveles de las negociaciones comerciales</b> .....	<b>25</b>
<b>III. Perspectiva del comercio agrícola en el mundo</b> .....	<b>28</b>
<b>A. Los datos: el comercio agrícola y las políticas distorsionantes</b> .....	<b>28</b>
<b>B. Políticas comerciales de los mayores mercados</b> .....	<b>31</b>
1. La Unión Europea .....	31
2. Estados Unidos.....	36
<b>C. Importancia del Libre comercio de productos agrícolas para los países en desarrollo</b> .....	<b>38</b>
<b>D. La agricultura como un sector vulnerable</b> .....	<b>41</b>
<b>IV. La agricultura en el GATT y la OMC</b> .....	<b>45</b>
<b>A. Antecedentes y Principios que rigen las negociaciones</b> .....	<b>45</b>
<b>B. La agricultura en la “Ronda Uruguay”</b> .....	<b>47</b>
1. El papel de la agricultura en las negociaciones.....	47
2. “Blair House”: el Acuerdo entre los dos grandes.....	50
<b>C. Resultados generales de la Ronda Uruguay</b> .....	<b>53</b>
1. Acceso a mercados.....	53
2. Medidas de apoyo doméstico .....	53
a) Los compromisos de reducción .....	54
b) Los compartimientos.....	54
(1) El compartimiento ámbar.....	54
(2) El compartimiento verde.....	55
(3) El compartimiento azul .....	56
3. Subsidios a las exportaciones.....	56
<b>D. Las dificultades de implementación del Acuerdo sobre Agricultura</b> .....	<b>57</b>
1. Implementación en Estados Unidos y la Unión Europea .....	57
2. El acceso a los mercados.....	59
a) La “arancelización sucia” .....	60

b)	Contingentes arancelarios .....	62
c)	Salvaguardia especial para la agricultura.....	64
3.	Relevancia real de los compartimientos.....	65
4.	Subsidios a las Exportaciones .....	68
5.	La cláusula de paz .....	71
<b>V.</b>	<b>¿El fracaso de la Agenda de Doha? .....</b>	<b>74</b>
<b>A.</b>	<b>La Declaración Ministerial de Doha .....</b>	<b>74</b>
<b>B.</b>	<b>La Agenda de Trabajo .....</b>	<b>76</b>
<b>C.</b>	<b>El fracaso de Cancún - Dificultades para avanzar en las negociaciones .....</b>	<b>77</b>
1.	Introducción .....	77
2.	Principales áreas de discrepancia y propuestas de negociación .....	78
a)	Acceso a Mercados .....	78
(1)	aranceles y contingentes.....	78
(2)	Los métodos propuestos para la liberalización del comercio.....	80
(3)	Salvaguardias .....	82
b)	Medidas de apoyo doméstico.....	83
(1)	El compartimiento ámbar .....	83
(2)	El compartimiento verde.....	84
(3)	El compartimiento azul .....	85
c)	Subsidios a las exportaciones .....	86
d)	Dificultades que presentan otros temas de la negociación.....	87
(1)	Preocupaciones no comerciales – multifuncionalidad .....	88
(2)	Los estándares internacionales .....	92
(3)	Las indicaciones geográficas.....	93
(4)	Los temas de Singapur .....	94
3.	Los Diversos Grupos enfrentados .....	95
a)	Países en desarrollo vs. países en desarrollo.....	95
b)	El G20 vs. países desarrollados .....	101
c)	Restricciones internas en los países desarrollados.....	103
4.	Comparación de los textos de negociación .....	104
5.	Negociaciones post Cancún .....	109
<b>D.</b>	<b>Conexiones con otros procesos de negociación: el ALCA.....</b>	<b>112</b>
1.	EE.UU.....	114
2.	Brasil .....	115
3.	¿ALCA ú OMC? .....	116
<b>VI.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>119</b>
<b>VII.</b>	<b>Bibliografía.....</b>	<b>131</b>

<b>VIII.</b>	<b><i>Glosario</i></b> .....	<b>142</b>
<b>IX.</b>	<b><i>Anexo 1: Comparación de Textos de negociación</i></b> .....	<b>143</b>

## I. Introducción

Las reglas del comercio internacional se han desarrollado a través de muy complejas negociaciones desde 1947, año en que nace el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), paralelamente a los esfuerzos por instaurar regímenes internacionales que aseguraran la paz y la seguridad internacionales, entre los cuales se destaca como principal referente el régimen de la Organización de las Naciones Unidas. No obstante, el largo proceso de creación de reglas multilaterales claras, que tiendan al bienestar general, es obstaculizado por el predominio de los intereses nacionales contrapuestos en la conducta de los Estados, tal cual predice la teoría realista de las relaciones internacionales.

El comercio de mercancías agrícolas dentro de las reglas del comercio internacional ha sido probablemente una de las actividades más contenciosas y difíciles de liberalizar, por lo cual no es extraño que haya sido relegado a lo largo de las ocho rondas negociadoras que se sucedieron desde 1947, y que recién en la última Ronda Uruguay del GATT (1986 - 1994), se hayan podido establecer algunas disciplinas. Sin embargo, estas disciplinas parecen haber sido establecidas por los grandes poderes a nivel internacional, de forma que ellas se plasman en mínimos compromisos compatibles con sus propias restricciones políticas internas, más que en la necesidad de incrementar los ingresos de las economías más pobres dependientes de la agricultura.

La teoría del comercio internacional, desde los primeros trabajos de David Ricardo sobre las ventajas comparativas, trata de la eficiencia que se obtiene con la liberalización del comercio internacional y la eliminación de todos los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio. La misma fundación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) está basada en los principios de buscar la mayor

liberalización del comercio posible, y con este objetivo las negociaciones multilaterales abarcan todos aquellos aspectos que facilitan el libre flujo de mercancías, servicios, inversiones, etc.. Sin embargo, a pesar de la evidencia que nos deja la teoría, la sensibilidad política que la agricultura presenta hacia el interior de todos los jugadores en el comercio internacional, determina que sea éste precisamente uno de los sectores que plantea mayores dificultades en el avance de las negociaciones. Es aquí donde el interés nacional de cada uno de estos Estados bloquea el avance definitivo de las negociaciones, y se impone a la evidencia teórica y empírica que brinda la ciencia económica. Es por esto que el sistema multilateral ha marginalizado al sector que precisamente otorgaría los mayores beneficios a la mayoría de los países y regiones más deprimidas del mundo, a la vez que introduce nuevos temas más afines a los intereses de los países desarrollados, tal cual predice el realismo en la Teoría de las Relaciones Internacionales.

Si bien el libre comercio es desde el punto de vista económico un objetivo general deseable, puede no serlo tanto si son excluidos sectores sensibles para unos, en perjuicio de otros. Si éste es el caso, la globalización imperfecta del comercio de mercancías, servicios y factores productivos puede de hecho ser negativa para el mundo en desarrollo, que no posee ni los recursos, ni la tecnología, ni el capital humano para competir con éxito. Si, además, la agricultura no logra el mismo nivel que los productos industriales en cuanto a la generación de divisas para los países pobres, menos probable es aún que estos países cuenten con los recursos necesarios para desencadenar las dinámicas del desarrollo.

Frente a este panorama, la posición de los países en desarrollo está muy lejos de ser uniforme. Las negociaciones agrícolas son también una muestra del enfrentamiento, no solo de países desarrollados entre sí y con los países en desarrollo, sino también entre los propios países en desarrollo; divididos entre importadores y exportadores de

alimentos, y entre beneficiarios y no beneficiarios de los acuerdos de acceso preferencial a los mercados desarrollados. No obstante, la mayor parte de la literatura indica que la liberalización del comercio agrícola parece ser más beneficiosa para los países en desarrollo agregados, más aún si las reglas para los productos industrializados ya han sido negociadas con mayor profundidad y claridad.

Ante el estancamiento de las negociaciones a nivel multilateral, la proliferación de acuerdos de libre comercio es un dato de la realidad. Así, OMC está siendo crecientemente superada por los eventos del orden bilateral y regional, y está en serio peligro de ser marginalizada por una red de acuerdos de comercio discriminatorios. Varios autores manifiestan que ante esta realidad es necesario acelerar la liberalización no discriminatoria del orden multilateral, así como fortalecer las reglas y procedimientos de la OMC para disciplinar los acuerdos de libre comercio<sup>2</sup>.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el papel de la agricultura en las negociaciones del comercio internacional, bajo la hipótesis de que precisamente la liberalización del comercio agrícola es clave para todos los países en desarrollo<sup>3</sup>, y en la mayoría de los casos es la parte más esencial de su interés nacional en las actuales negociaciones multilaterales. Un resultado en las negociaciones que no contemple la importancia de la agricultura para los países en desarrollo no es satisfactorio, pondría en duda la factibilidad de todo el sistema multilateral del comercio y favorecería la proliferación de negociaciones bilaterales y regionales que no contemplen en profundidad el tema agrícola. En contraposición, los principales mercados mundiales,

---

<sup>2</sup> Ver P/ej. Razeen, Sally (2003<sup>b</sup>: 5) y Pérez del Castillo, Carlos (artículos de prensa citados más adelante), entre otros.

<sup>3</sup> En este trabajo se refiere a los "países en desarrollo", bajo la idea que en el agregado éstos países resultan beneficiados de un comercio agrícola libre de distorsiones. Asimismo, se hace referencia a los "países desarrollados" como aquellos que tienden a ser proteccionistas de su agricultura y aplicar importantes recursos financieros en favor de sus agricultores. Sin embargo, es necesario tener en cuenta, como quedará claro en el trabajo, que se trata de una simplificación, ya que existen también países en desarrollo perjudicados en el corto plazo de la liberalización agrícola, así como otros países desarrollados, por ejemplo, Australia o Nueva Zelanda, que resultan beneficiados y defienden tal liberalización.

llámese Estados Unidos (EE.UU.), la Unión Europea (U.E.), Corea y Japón, entre otros, presentan altas sensibilidades políticas internas a la competencia más eficiente de los agricultores del tercer mundo, ya que aunque poseen tecnología y capital, enfrentan importantes desventajas comparativas y competitivas, sólo subsanables con el apoyo financiero directo de sus gobiernos.

Si nos atenemos a la teoría del realismo clásico, invariablemente los mayores poderes son los que imponen los resultados de las negociaciones en función de sus propios intereses. Pero a la vez, también es cierto que el proceso de globalización determina que la interdependencia económica cuenta crecientemente en los cálculos de los hacedores nacionales de políticas. Un resultado esperado de este trabajo es contraponer algunos elementos de la Teoría de las Relaciones Internacionales con la realidad de las negociaciones agrícolas desde la Ronda Uruguay del GATT, para explicar el porqué de sus resultados, no necesariamente coincidentes con las sugerencias sobre la liberalización que aporta la Teoría del Comercio Internacional. Para ello, es necesario una definición comprensiva de los principales temas contenciosos de las negociaciones, y una presentación sintética de la forma en que se presentan y gravitan los intereses de los jugadores<sup>4</sup>.

A los efectos de simplificar el análisis y cumplir con las restricciones de extensión, en el presente trabajo, por un lado, se analizan las posiciones de EE.UU. y la U.E. como los principales actores en las negociaciones agrícolas en atención a la magnitud distorsionante de sus respectivas políticas agrícolas, y por el otro, del Grupo de Cairns y del G20, por ser los grupos que más consistentemente defienden la liberalización del comercio. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no se analizan en profundidad

---

<sup>4</sup> En el presente trabajo se utilizará el término "jugadores" extraído de la teoría de juegos, por considerar que en definitiva las negociaciones internacionales pueden ser representadas en forma esclarecedora por juegos contruados para tales efectos, aunque éste es un enfoque que escapa a los objetivos planteados.

posiciones fundamentales como, por ejemplo, las de Japón, Corea y Suiza, entre otros, que son indudablemente mucho más proteccionistas que las analizadas; ni del resto del mundo en desarrollo, en especial el Grupo Africano, que muestra un creciente protagonismo en las negociaciones internacionales. En este sentido, es interesante tan sólo mencionar que la actual política japonesa establece objetivos para una autosuficiencia alimentaria de un 45% para el año 2010, bien arriba del nivel corriente de 30% (Geithner, Timothy y Nankani, Gobind, 2002: 23). No obstante, en el Cuadro Nro. 1 (Véase Capítulo V), se presenta un resumen de las posiciones de algunos de los actores relevantes en las negociaciones.

El trabajo se plantea en cinco capítulos. En el primero se analizan los aspectos teóricos que yacen en la base de que las negociaciones multilaterales, los cuales tomo de la teoría del comercio internacional y de la teoría de las relaciones internacionales. Con la primera teoría, se intenta entender las justificaciones al libre comercio desde el punto de vista económico y la necesidad de eliminar las barreras y las medidas que distorsionan el comercio, así como adelantar el debate que se genera en torno a ellas. Al presentar la Teoría del Realismo en las Relaciones Internacionales se intenta confrontar el análisis puramente económico, con las restricciones que sobre los negociadores imponen las nociones del interés nacional desde el punto de vista político. Un análisis basado en la idea de "dominación sin hegemonía", ayudará a contextualizar el concepto del interés nacional en las negociaciones multilaterales, y servirá para una mejor comprensión del estancamiento que presentan actualmente las negociaciones agrícolas. En el segundo capítulo, se analiza la participación del comercio agrícola en el mundo, teniendo en cuenta las distorsiones que sobre el mismo generan las políticas comerciales de los mayores poderes, y los intereses del mundo en desarrollo por una mayor liberalización de este sector. En el tercero, se analizan las negociaciones agrícolas, haciendo énfasis en el Acuerdo sobre Agricultura (ASA)

emanado de la Ronda Uruguay del GATT, y las dificultades para su implementación en cada uno de los principales temas contenciosos. En el cuarto capítulo, se analizan las últimas posiciones negociadoras de los principales poderes y grupos de poderes, que parecen llevar, preliminarmente, al fracaso de la denominada "Agenda de Doha". Finalmente, se presentan las conclusiones del presente trabajo, intentando responder la hipótesis planteada; y se proponen una serie de recomendaciones sobre la estrategia negociadora que podrían adoptar los países que buscan la efectiva liberalización del comercio agrícola.

## **II. Aspectos teóricos**

### **A. La intervención gubernamental en la Teoría del Comercio Internacional**

#### **1. Introducción**

Aunque no existe una relación uno a uno entre comercio y pobreza, la evidencia parece indicar que la liberalización del comercio es generalmente una contribución positiva al alivio de la pobreza, ya que permite a la gente explotar su potencial productivo, asistir al crecimiento económico, prevenir intervenciones arbitrarias de política y ayuda a aislarse de los choques sobre las economías. Sin embargo, las reformas comerciales generan perdedores, incluso con un incremento temporal y exacerbado de la pobreza. Las respuestas de política apropiadas en estos casos son las destinadas a aliviar los efectos nocivos y facilitar los ajustes, más que abandonar los procesos de reforma (Nordstrom, Hakan, 1999:6). Al menos, esta es la visión que defienden la mayoría de los economistas que trabajan para la OMC.

Para obtener estas conclusiones, se basan en la teoría económica clásica, en análisis econométricos y de indicadores, y en simulaciones sobre modelos de equilibrio general computable. Muchos de estos análisis utilizan las experiencias de EE.UU. y la U.E. como proxies de una economía mundial integrada con libre comercio y libre movilidad de capital y trabajo.

En base a estos ejemplos, afirman que del análisis de los pocos países cuyos ingresos tienden a converger, se encuentra como elemento común el comercio internacional. Así, los países que formalmente establecieron políticas liberalizadoras del comercio han mostrado convergencia en sus brechas del ingreso, una vez que las reformas fueron implementadas, lo que ocurre paralelamente al incremento en el volumen de comercio.

Salvo estas excepciones, existe poca evidencia de que los países en general estén convergiendo en términos de sus brechas en ingreso (David, Dan Ben, 1999: 37), y los economistas pro comercio atribuyen esta falta de convergencia, entre otros factores, a la persistencia de las barreras al comercio internacional.

A continuación, se presentan análisis elementales de equilibrio parcial que ejemplifican las ganancias del bienestar que se pueden teóricamente obtener de la reducción de los subsidios y los contingentes arancelarios sobre un determinado bien. Estos análisis, si bien esquemáticos, son la base de desarrollos teóricos más sofisticados, y justifican teóricamente la razón de ser de la OMC<sup>5</sup>.

## 2. Subsidios a las exportaciones<sup>6</sup>

Tomando los subsidios sobre un determinado producto agrícola, en el lado izquierdo del Gráfico Nro. 1, se muestra un mercado con sus respectivas oferta y demanda internas.  $P_i$  es el precio de intervención, que significa que el Gobierno asegura a los agricultores ese precio, de forma que si el precio en los mercados internacionales  $P_W$  es menor, el Gobierno cubre la diferencia en favor del agricultor. El exceso de oferta en el mercado ( $X=Q_p-Q_c$ ) debe ser exportado con el apoyo de subsidios.

En el lado derecho se muestra el mercado mundial, con el comercio neto o exceso de oferta del mercado doméstico y la demanda de importaciones del resto del mundo  $D_{RM}$ . La presencia del precio de intervención determina que la curva de exceso de oferta  $O_{MD}$  se transforma en vertical para todos los niveles de precio por debajo de  $P_i$ . El precio del mercado internacional se reduce a  $P_W$  y el subsidio variable a la exportación

---

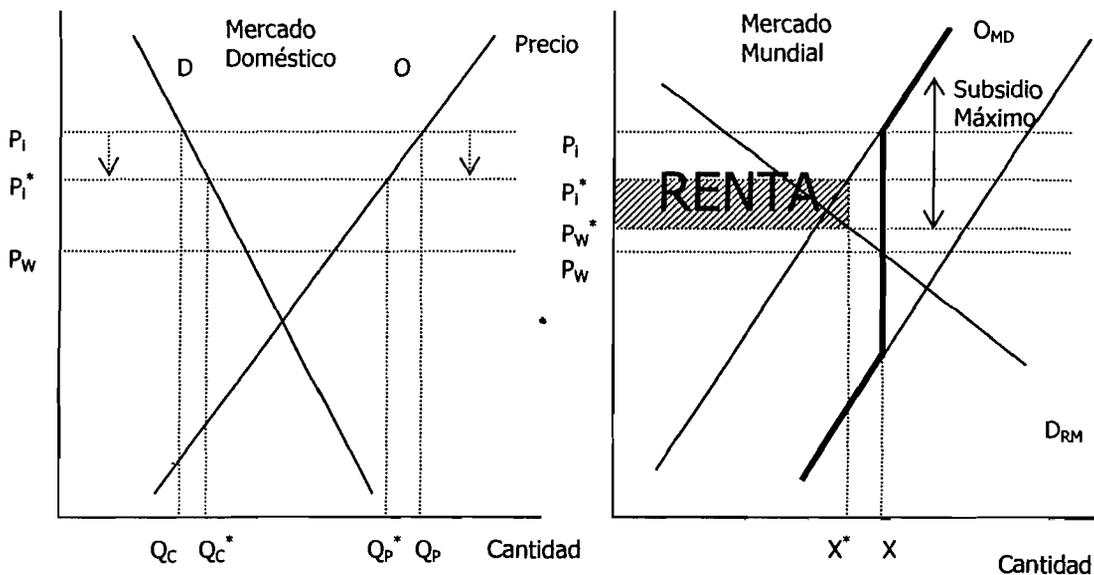
<sup>5</sup> Teniendo en cuenta la necesidad de simplificar el análisis, no se presentan otros instrumentos como, por ejemplo, los impuestos a las exportaciones y los precios mínimos de exportación, entre otros potencialmente distorsionantes del comercio.

<sup>6</sup> Se toma el ejemplo de Van Meijl, Hans y Van Tongeren, Frank (2002: 452-453), pero también se pueden consultar ejemplos similares de Anderson, Kym (2003: 416-420) y Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice (1994), entre otros. En este ejemplo se ilustra el caso de los subsidios a las exportaciones por ser uno de los más distorsionantes del comercio, pero las consecuencias en cuanto al incremento de la producción y la reducción de los precios internacionales son equivalentes en las medidas de apoyo doméstico.

cubre la diferencia entre el precio en el mercado mundial y el precio doméstico de intervención ( $P_i - P_w$  por unidad). El monto total de los subsidios es igual al área resaltada  $X(P_i - P_w)$ .

La economía doméstica es así aislada de los mercados mundiales, siempre que la demanda del resto del mundo intercepte la curva de exceso de oferta en su segmento vertical. Los choques sobre la oferta o demanda en el resto del mundo no se trasladan en cambios de precios sobre el mercado interno. Asimismo, es de notar que los choques domésticos no generan cambios en el mercado doméstico, pero sí tienen efectos claros sobre el precio en el mercado internacional del producto. En especial, ocurre una reducción del precio mundial, lo cual es el efecto más destacable para el caso que nos ocupa de los productos agrícolas.

**Gráfico Nro. 1: Efectos de los subsidios a las exportaciones**



El resto de la figura muestra una reducción en el precio de intervención a  $P_i^*$ , para simular un compromiso multilateralmente asumido que limita el máximo posible subsidios a la exportación. La reducción en el precio de intervención genera un

incremento en el precio internacional del producto a  $P_w^*$ , una reducción de la oferta exportable a  $X$  y un incremento del consumo interno a  $Q_c^*$ .

A partir de este ejemplo, puede afirmarse que los subsidios en general generan una sobreproducción que debe ser colocada en los mercados internacionales con la fundamental consecuencia de deprimir el precio del producto de que se trate, independientemente de la relación de condiciones de competitividad entre oferentes domésticos o extranjeros.

Más allá de este ejemplo de los subsidios a las exportaciones, es necesario considerar las medidas de apoyo doméstico (MAD). El espíritu de los acuerdos internacionales en agricultura, y en especial en el ASA, es que son lícitas y no están sujetas a compromisos de reducción las políticas que no distorsionan el comercio o lo hacen en forma mínima. En general, se dice que estas políticas están "desconectadas" de la producción y comercio. Como se verá en los capítulos siguientes, estas políticas están incluidas en las denominadas "caja verde" o "caja azul"<sup>7</sup>. Las restantes MAD están sujetas a compromisos de reducción porque se considera que distorsionan el comercio y se encuentran agrupadas dentro de la denominada "caja ámbar".

Sin embargo, es difícil decir que las medidas de apoyo incluidas en las cajas verde y azul no afectan en forma importante el comercio, ya que, por ejemplo, los programas que operan sobre los incentivos de precios de un producto o de los insumos agrícolas, no sólo pueden generar efectos estáticos sobre la producción y el comercio. Deben tenerse en cuenta además de estos efectos, los relacionados con la incertidumbre y los efectos dinámicos. En cuanto a los primeros, si los agricultores son adversos al riesgo, todas las políticas que reducen el riesgo y/o incrementan el ingreso de las granjas tienen un efecto adicional en la producción y el comercio. Los efectos dinámicos se

---

<sup>7</sup> Para una explicación de las categorías de medidas de apoyo doméstico, ver Capítulo IV.

relacionan con el hecho que las inversiones realizadas en un marco de apoyo afectan las decisiones de producción en los años siguientes. Además, si existe incertidumbre sobre el futuro de las políticas agrícolas, las políticas presentes y las decisiones gubernamentales afectan las expectativas de los agricultores sobre el futuro de las políticas, y a través de estos canales afectan las decisiones de producción actuales. La presencia de paquetes de políticas complejos pueden fácilmente afectar las expectativas de los agricultores y su respuesta a los choques de mercado y los cambios en políticas<sup>8</sup>.

Una buena parte del presente trabajo estará dedicada a la discusión sobre la relevancia real de los compromisos de reducción que recaen sobre "caja ámbar", y sobre el impacto real de las cajas verde y azul. De hecho, se podrá apreciar que las negociaciones internacionales parecen estar estancadas en la discusión sobre si permitir o no los subsidios a las exportaciones, pero se minimiza la importancia de las MAD. En efecto, la abrumadora magnitud relativa de estos programas, hacen de los subsidios a las exportaciones un problema menor, por lo que las negociaciones deberían encarar una reforma más decisiva en la composición y los compromisos que recaen sobre las cajas.

### 3. Contingentes arancelarios y aranceles<sup>9</sup>

Un contingente arancelario<sup>10</sup> opera en un período dado con un arancel  $t$  aplicado a las primeras  $Q$  unidades de importaciones, y un arancel mayor  $T$  para las importaciones subsiguientes. El Gráfico Nro. 2 ilustra las influencias que tiene el contingente arancelario sobre los incentivos a importar. La curva efectiva de oferta de

---

<sup>8</sup> Para un análisis completo de estos mecanismos, véase por ejemplo OCDE (2000).

<sup>9</sup> Se toma el ejemplo de Skully, David (1999: 2-4), pero también se pueden consultar ejemplos similares de Anderson, Kym (2003B: 416-420) y Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice (1994), entre otros.

<sup>10</sup> En el presente ejemplo se ilustra un contingente arancelario, por ser un mecanismo contemplado en las normas multilaterales y por ser el arancel un caso particular del contingente.

exportaciones para el mercado importador se presenta en dos líneas horizontales. La línea más baja representa las importaciones dentro de la cuota y se extiende desde  $0$  hasta  $Q$  al precio  $P_w(1+t)$ . La segunda línea representa a la oferta efectiva de importaciones sobre la cuota y se extiende desde  $Q$  hasta infinito al precio  $P_w(1+T)$ . Al volumen de importación  $Q$  existe una discontinuidad, ya que una línea vertical une los segmentos dentro y fuera de la cuota.

El efecto del contingente arancelario sobre el comercio depende del exceso de demanda de importaciones. El gráfico muestra cuatro posibles condiciones de exceso de demanda. Las curvas de exceso de demanda están nombradas de 1 a 4, representando cada una niveles incrementados de demanda de importaciones, según el siguiente detalle:

$D_1$	<i>no ocurre comercio</i>	$M_1=0$
$D_2$	<i>la cuota no es llenada</i>	$M_2 < Q$
$D_3$	<i>la cuota es llenada</i>	$M_3=Q$
$D_4$	<i>la cuota no es limitante</i>	$M_4 > Q$

En el primer caso, el exceso de demanda no es suficiente para soportar las importaciones al precio mundial, incluso sin la existencia de aranceles dentro de la cuota, de forma que las importaciones son nulas. En el segundo caso, el exceso de demanda es suficiente para generar un volumen de importaciones  $M_2$ , pero no lo suficiente como para causar que la cuota sea llenada ( $M_2 < Q$ ). Siempre que las exportaciones satisfagan el exceso de demanda doméstico a un volumen menor que  $Q$ , el contingente arancelario funciona como un arancel ordinario aplicado a la tasa  $t$  dentro de la cuota.

La cuota del contingente arancelario es llenada en el tercer caso y el precio doméstico se incrementa a  $P_D$ . Si no existiese contingente arancelario o fuera simplemente

aplicado un arancel a la tasa dentro de la cuota, resultaría un nivel de importaciones  $M_t$  ( $t$  por arancel). Si los aranceles fueran aplicados a una tasa de  $0$ , resultarían importaciones por  $M_{LC}$  ( $LC$  por libre comercio). Por lo tanto, es posible establecer que  $D_3 = M_3 = Q < M_t < M_{LC}$ .

En el Gráfico Nro. 2 se representa resaltada la renta que correspondería a la demanda  $D_3$ . Las rentas generadas por las cuotas de importación proveen una oportunidad para que las empresas gasten recursos en competir por estas rentas. Los recursos gastados dependen de los métodos por los cuales las licencias de importación son distribuidas entre las empresas y los países. Un método eficiente para la administración de los contingentes arancelarios permite que las empresas importadoras más eficientes en cuanto a costos o el país exportador más competitivo obtengan licencias acordes.

Aquí, es necesario tener en cuenta que si el contingente arancelario es llenado, las  $Q$  unidades de importación deben ser racionadas entre las  $M_t$  unidades de demanda. El racionamiento es la esencia de la administración de los contingentes arancelarios, y la discrecionalidad en su asignación puede ser en sí misma una barrera no arancelaria al comercio. Una negociación multilateral que negocie exitosamente el tamaño de los contingentes, los aranceles dentro y fuera de las cuotas y los métodos de reducción de los aranceles, pero no aborde con claridad los mecanismos para su administración, es espuria, ya que el importador teóricamente tiene todas las reglas claras para importar, pero en la práctica al concurrir a la autoridad competente, simplemente puede encontrarse con que no le concede el permiso de importación.

De todos los métodos de administración, el de licencias sobre demanda es el más comúnmente usado<sup>11</sup>. Las licencias a las importaciones son distribuidas en relación a

---

<sup>11</sup> Para un análisis formal de los procedimientos de administración de las cuotas de importación sobre demanda, ver por ejemplo Hranaiova, Jana et. Al (2003). Otros métodos utilizados son: "primero que llega, primero servido", "distribución histórica", "lotería", y "remate" (World Bank, 2003<sup>a</sup>).

las cantidades demandadas y los requerimientos son típicamente reducidos de forma prorrateada si los requerimientos totales exceden el volumen de la cuota. A cada empresa le es asignado un número igual de licencias, dependiendo del número de empresas que requieren las licencias, sin contar las estructuras de costos de las firmas participantes. La ineficiencia resulta porque las empresas de menor costo, en promedio obtienen relativamente menor número de licencias de lo que es óptimo, y las cuotas no llegan a llenarse debido a que las firmas de altos costos usan las licencias sólo hasta sus niveles de importación deseados (World Bank, 2003<sup>a</sup>).

Sin embargo, el mercado puede racionar la oferta disponible entre los demandantes a través de un sistema de ajuste de precios. Por ejemplo, es posible hacer que las importaciones igualen a  $Q^*$  mediante un incremento del arancel dentro de la cuota a  $(P_D - P_W)/P_W$ . No obstante, existen al menos tres problemas para esta solución. Primero, requiere un conocimiento exacto de la elasticidad del exceso de demanda doméstico e información adicional del mercado para determinar el arancel adecuado. Además, las condiciones del mercado pueden cambiar rápidamente, de forma que aún si pudiera obtenerse el arancel adecuado, no es probable que esas condiciones se mantengan por mucho tiempo. Finalmente, incluso si se pudiera siempre determinar el arancel ideal, la variación de los aranceles para mantener los niveles adecuados de importaciones se transformaría en una especie de derecho variable, prohibido por la OMC.

La oportunidad para importar dentro del contingente arancelario y vender en el mercado doméstico es una oportunidad para ganar beneficios sin riesgo en cada uno de los productos importados. Esta renta es igual a la diferencia entre el precio doméstico y el precio mundial con el arancel dentro de la cuota:  $R = (P_D - P_W(1+t))Q$ . Con este antecedente, es posible establecer un mercado para los derechos de importar dentro de la cuota. Si el derecho para importar fuese rematado entre los potenciales importadores, éstos podrían estar dispuestos a pagar aproximadamente  $R$  por la

oportunidad de realizar una ganancia sin riesgo sobre  $R$ . De hecho, en las negociaciones multilaterales hay quienes abogan porque se permitan que las cuotas sean rematadas, tal como ha sido sugerido en algunos círculos académicos. Esta modalidad permitiría a los gobiernos capturar las rentas del proceso de remate. Así, la cuota se convierte en un quasi - arancel, cuyo tamaño es determinado a través del proceso de remate (Josling, Tim y Tangerman, Stefan, 1999:379), y las licencias son distribuidas en función de un sistema de competitivo de ofertas.

La curva de exceso de demanda 4 representa un nivel mayor de demanda, suficiente para sostener importaciones más allá del contingente arancelario, es decir, el volumen de importaciones no es limitado a  $Q$ . El precio doméstico se incrementa a  $P_W(1+T)$ . Sin embargo, el problema del racionamiento se mantiene para los volúmenes dentro de la cuota. La oportunidad de importar a  $P_W(1+t)$  y vender al precio doméstico  $P_W(1+T)$  está todavía disponible para las  $Q$  unidades de importación. La renta debe todavía ser racionada.

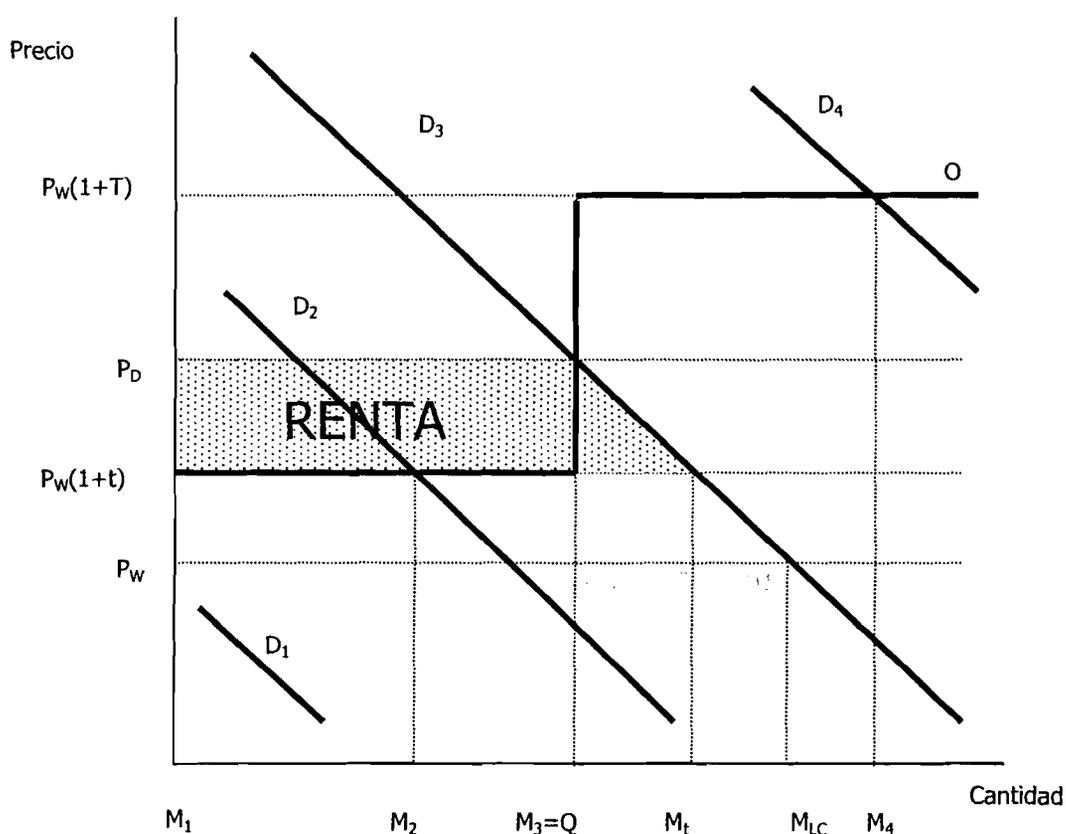
Por su parte, para determinar la transparencia en el llenado de una cuota, se requiere que las importaciones del volumen dentro de la cuota se realicen si las condiciones del mercado lo permiten<sup>12</sup>. Si la cuota no es llenada, es necesario determinar si esto ocurre por las condiciones del mercado o no. Supongamos que la curva de demanda  $D_3$  representa la demanda normal de importaciones, pero surge una cosecha doméstica excepcionalmente alta que incrementa la oferta doméstica y reduce el exceso de demanda para el producto. El nuevo exceso de demanda de importaciones pasa a ser  $D_1$ , de forma que el precio doméstico de mercado iguala al precio mundial  $P_W$  y las importaciones son nulas. La cuota no es llenada, pero existe una razón legítima: no existe suficiente demanda doméstica bajo las condiciones del mercado. Por el

---

<sup>12</sup> De hecho, las normas del GATT-OMC toman esta metodología para determinar la legalidad del llenado de las cuotas.

contrario, si la demanda doméstica se incrementa ligeramente a  $D_2$ , las importaciones satisfarían el exceso de demanda, llenando parcialmente la cuota. Esto también es una instancia de llenado legítimo.

**Gráfico Nro. 2: Efectos de un contingente arancelario**



En la práctica, la forma más simple para deducir la legitimidad de la proporción en que un contingente arancelario se llena es preguntarse si el precio doméstico  $P_D$  es menor que el precio mundial de frontera más el arancel dentro de la cuota. Si es así, claramente no existe exceso de demanda para las importaciones. Si el precio doméstico es mayor que  $P_w(1+t)$  y la cuota no es llenada, esto indica que las oportunidades de arbitraje rentables no están siendo aprovechadas. Aquí es apropiado preguntarse el porqué, ya que el motivo puede estar en el método de administración de la cuota.

En resumen, el contingente arancelario es un mecanismo pensado para restringir las importaciones de un determinado producto, y dependiendo del procedimiento más o menos transparente de su administración, puede, o bien asegurar un nivel mínimo de acceso al mercado – tal cual ha sido el espíritu de las rondas del GATT –, o constituir una barrera no arancelaria contra las importaciones.

#### 4. Indicadores de protección y subsidios

Si bien no es objetivo de este trabajo profundizar en los muy variados enfoques empíricos para analizar los problemas de la protección gubernamental sobre las actividades económicas, sí es importante considerar que la protección muchas veces va más allá de lo que se puede pensar a priori, en especial en sectores como la agricultura. En esta sección sólo se presentan algunos de los indicadores que son más usados para corroborar las nociones teóricas que surgen de las secciones anteriores. La relevancia para este trabajo es que algunos de estos indicadores son usados en los capítulos siguientes para mostrar la magnitud que cobran las políticas comerciales y sus efectos distorsionantes sobre el comercio.

En este sentido, es importante destacar la diferencia entre tasa nominal y efectiva de protección. Mientras la anterior indica la extensión en la cual el arancel incrementa el precio doméstico de una producción determinada, la tasa efectiva indica la extensión en la cual el valor agregado del productor es incrementado, tomando en cuenta cualquier arancel sobre los insumos intermedios importados y la participación del valor agregado de la industria en el valor del producto final (Anderson, Kym, 2003: 415).

La tasa efectiva de protección ganó reconocimiento desde su introducción en el documento de trabajo de Corden (1963), porque representó una forma práctica de indicar más apropiadamente el nivel de protección de una industria contra la competencia de las importaciones, no sólo en forma agregada para un país, sino también entre las industrias dentro de un país. Los varios estudios realizados de

comparación entre tasas efectivas y nominales muestran que en general las primeras exceden largamente las tasas nominales, lo que sugiere que la protección es mucho más alta de lo que los aranceles por sí mismos tienden a sugerir.

En este marco, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>13</sup> desarrolló el denominado Subsidio Equivalente al Productor (PSE), que toma en cuenta todas las formas de apoyo a los productores, más allá de los aranceles. Asimismo, la tasa efectiva de protección no es un indicador relevante de la distorsión del arancel sobre el consumo. Comparaciones simples del precio doméstico al mayorista y el precio de frontera son más apropiadas. La OCDE desarrolló más este concepto para calcular lo que denomina el subsidio equivalente al consumidor (CSE) de las políticas agrícolas, que toma en cuenta cualquier subsidio directo del gobierno o impuesto sobre los consumidores que afectan al producto estudiado, en adición al arancel (Anderson, Kym, 2003<sup>b</sup>: 416).

Por su parte, el Banco Mundial creó el índice de restrictividad del comercio, partiendo de un análisis de equilibrio parcial<sup>14</sup> con el fin de generar información más confiable de los efectos de las políticas distorsionantes sobre el comercio y el bienestar.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que existe una gran variabilidad en los indicadores sobre subsidios, lo cual influye en los compromisos internacionales asumidos, por ejemplo, en la OMC. Esto ocurre porque los gastos en subsidios dependen tanto del componente del volumen (Por ejemplo, el volumen de exportaciones en el caso de los subsidios a las exportaciones), como del componente

---

<sup>13</sup> La OCDE agrupa a los siguientes países, en su mayoría desarrollados: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelandia, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos. Véase [www.OCDE.org](http://www.OCDE.org)

<sup>14</sup> El trabajo utiliza la sugerencia de Corden (1966) de que es más satisfactorio medir la restrictividad del comercio mediante la determinación de un arancel uniforme equivalente para dos productos, en el sentido que arroja la misma pérdida de bienestar que las tarifas reales aplicadas (Anderson, Kym, 2003: 417 – 419).

de precio (diferencial entre el precio interno y el precio internacional en los mercados de exportación). Asimismo, el componente de precios del gasto por subsidios a las exportaciones está fuertemente influenciado por los desarrollos de los precios internacionales y las tasas de cambio (Van Meijl, Hans et al., 2002: 449)<sup>15</sup>.

### **B. El Realismo y otras consideraciones en la Teoría de las Relaciones Internacionales**

Otra perspectiva que opera más allá de la teoría del comercio internacional, es el debate entre el realismo y el liberalismo en la teoría de las relaciones internacionales. Se trata de determinar si las organizaciones internacionales como la OMC son un logro de la comunidad internacional, que tienden hacia el establecimiento de un marco jurídico equitativo entre todas las naciones, superando la imposición por la fuerza, o si en realidad sólo reflejan el poder relativo de las naciones y sirven a los intereses nacionales de los principales poderes. Sigue un recuento breve de estas posiciones teóricas, con el objetivo de analizar si las negociaciones agrícolas en la práctica tienden al bienestar de la comunidad internacional o si por el contrario, sólo reflejan el poder relativo de unos pocos Estados o grupos de Estados.

Desde la tesis del realismo clásico de Hobbes, quien sostuvo la inevitabilidad del conflicto de intereses, el rol central de la coerción, y la importancia del temor y la inseguridad (Banks, Michel, 1989: 7); la teoría de las relaciones internacionales centra su análisis en los Estados más poderosos (Ayoob, Mohammed, 1998: 33). Si la política es gobernada por leyes objetivas, los intereses están definidos en términos de poder, la moral no tiene lugar, la política es gobernada por leyes basadas en la naturaleza humana y los principios morales no son aplicables a los Estados (Donnelly, Jack, 2000:

---

<sup>15</sup> En particular, la volatilidad en estos precios es crucial para la variabilidad en la tasa en que los límites máximos para los subsidios son efectivamente llenados. En el caso de los subsidios europeos, también es fundamental la relación euro-dólar, que influye significativamente en la magnitud de los subsidios.

16), es de esperar que se produzcan conductas oportunistas (Ibíd.: 19-22), y que las organizaciones internacionales sólo respondan a los intereses nacionales y las "pasiones egoístas"<sup>16</sup> de los grandes poderes. Si las acciones se juzgan por los resultados (Vazquez, John, 1994: 46), las normas de derecho multilateral sólo están plenamente justificadas en la medida que no restrinjan los grados de libertad de los grandes poderes en forma decisiva.

En este contexto, y desde la perspectiva de la teoría del balance del poder, cabe la ilustración de un "candelabro", donde el equilibrio entre los grandes poderes puede ser alterado, bien sea porque uno de los extremos se vuelve demasiado pesado, o porque ciertos extremos se acercan demasiado entre ellos. En otras palabras, el equilibrio se rompe porque un Estado se vuelve demasiado poderoso económica o militarmente, o porque se crea una alianza de Estados (Brown, Chris, 1997: 116-117).

En el realismo, es clara la idea que los poderes menores no tienen a su disposición ninguno de los tres elementos necesarios para representar una amenaza creíble en la visión de Clausewitz: un pueblo animoso en contra de otro pueblo, un ejército capaz de entrar en combate, y un liderazgo político que fije los objetivos (Brown, Chris, 1997: 112-113). En consecuencia, la búsqueda de la legalidad internacional y la integración regional, son los medios para el logro del fin último<sup>17</sup> de un Estado periférico, cuyos intereses, sin embargo, están también identificados con la supervivencia nacional (Donnelly, Jack, 2000: 16). En consecuencia, como diría Hobbes, aún el más débil tiene el poder de destruir al más fuerte (Ibíd.: 14) o en este caso menos extremo, asegurar su existencia mediante alianzas con otros Estados (Brown, Chris, 1997: 116). La pregunta para las negociaciones multilaterales es actualmente si en la imagen del "candelabro", los países en desarrollo han o no logrado su equilibrio,

---

<sup>16</sup> Calificativo extraído de Donnelly, Jack (2000), Pg. 9.

<sup>17</sup> Según Maquiavelo en Vazquez, John (1994: 46).

y si ese equilibrio se traduce en una tendencia al estancamiento de las negociaciones multilaterales.

Desde otra perspectiva realista, la estructuralista de Waltz (1988), abstrayéndonos de los atributos de las unidades menores, tales como las acciones de los líderes políticos, las instituciones económicas y sociales, y los compromisos ideológicos que pueden existir internamente en los Estados, debemos pensar en una estructura del sistema internacional que condiciona las negociaciones internacionales, incluyendo el caso que nos ocupa de la agricultura. La estructura del sistema internacional está caracterizada por relaciones de coordinación, ya que formal y funcionalmente los Estados son iguales entre sí, pero ninguno de ellos tiene autoridad para mandar u obligación de obedecer. Se genera así un sistema por definición descentralizado y anárquico porque no existe poder supranacional, lo cual explica, por ejemplo, el hecho que las decisiones en la OMC se tomen por consenso, siempre difícil de obtener.

Asimismo, es posible definir la estructura como la disposición o el ordenamiento de las partes de un sistema. En ella, si bien los Estados no están diferenciados por las funciones que desempeñan, presentan diferentes capacidades para cumplirlas, por lo que no es posible dudar que EE.UU. y la U.E. presentan las mayores capacidades en las negociaciones agrícolas. Un buen ejemplo de ello es hacer un análisis del ASA del GATT de 1994, donde se hallaría que los resultados fueron -como se verá- los que aproximadamente concordaban con los conjuntos de ganancias de ambos poderes.

En su esencia, grupos de países como el de Cairns<sup>18</sup> no alteran el principio ordenador de la anarquía, ni tampoco el concepto de autoayuda para el sistema internacional. Cada una de las unidades invierte una parte de sus esfuerzos en protegerse de otras, y

---

<sup>18</sup> El Grupo de Cairns está formado por países que reclaman la liberalización del comercio agrícola, y está integrado por Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, el Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

las asignaciones óptimas en términos, por ejemplo, de división internacional del trabajo, son dejadas de lado en aras de la supervivencia. En el caso que nos ocupa, la seguridad se define en términos económicos, por lo que la coherencia de estos grupos de países sólo se consolida mientras que las conductas oportunistas no aseguren resultados esperados mejores a los países individualmente considerados. Cuando los problemas económicos afloran, y la seguridad nacional requiere de conseguir otros mercados, ello ocurre independientemente del discurso integracionista de las políticas exteriores.

Sin embargo, la teoría realista hasta aquí resumida es limitada. Es necesario incluir en el análisis la importancia de la subjetividad, el hecho que los Estados a veces definen sus objetivos de manera poco lógica, la experiencia de que no siempre los grandes poderes salen victoriosos frente a los más débiles, la importancia percibida de las políticas domésticas, los procesos de decisión internos, y el hecho que las instituciones internacionales importan (Keohane, Robert, 1986: 190-197). En especial, el juego político interno dentro de los Estados influye, y se proyecta a través de sus políticas comerciales – en especial las de los Estados más poderosos - al sistema internacional, cómo quedará claro del análisis de las negociaciones agrícolas internacionales a lo largo del presente trabajo.

### **C. Dominación sin Hegemonía: los niveles de las negociaciones comerciales**

Un concepto que puede ser útil de para describir el sistema internacional y su posible influencia sobre los distintos órdenes en que transcurren las relaciones internacionales, es el concepto de dominación sin hegemonía propuesto por Guha, Ranajit (1997: 23), quien basa su análisis en el estudio de los elementos de la cultura india que sobrevivieron en el trasfondo del Imperio Colonial Británico. Resumidamente, el autor propone que el concepto de hegemonía está caracterizado por una condición de

dominación, de forma que en su composición orgánica, la persuasión supera a la coerción<sup>19</sup>.

Por su parte, la política comercial procede simultáneamente en tres órdenes principales: el nacional o unilateral, el regional o bilateral y el multilateral. Normalmente, la política comercial se define en primera instancia a nivel nacional, luego y crecientemente a nivel bilateral y regional, en la forma de acuerdos de libre comercio. La OMC es como mucho una segunda instancia de política comercial. De hecho, la mayor parte de la liberalización del comercio y las inversiones en el mundo en desarrollo y en los países en transición ha sido realizada en forma unilateral (Razeen, Sally, 2003<sup>b</sup>: 2 - 3).

Extrapolando el concepto de dominación sin hegemonía a nuestra realidad, posiblemente nos encontramos en una situación internacional en la cual la persuasión no supera a la coerción en las negociaciones multilaterales, por lo que los mayores poderes realizan mejor sus intereses nacionales en las negociaciones bilaterales con poderes menores o entre pocos países, evitando negociaciones complejas en temas altamente contenciosos con los otros grandes poderes en el ámbito multilateral.

La evidencia hasta el presente es que las rondas de negociaciones multilaterales han sido esquivas a la recomendación de la Teoría del Comercio Internacional en cuanto a la liberalización total el comercio de mercancías agrícolas, en beneficio especialmente a los países en vías de desarrollo. Si en la actual ronda de Doha las negociaciones multilaterales se estacan o arrojan un resultado más que favorable para la liberalización del comercio agrícola, quizás el escenario es el de una creciente disminución en la capacidad de persuasión de los grandes poderes, en especial frente

---

<sup>19</sup> En este trabajo no entro a analizar en detalle las características que revisten en la actualidad ambos términos (coerción y persuasión), ya que tal análisis escapa a los objetivos planteados. Sin embargo, representa una posible línea de investigación que considero de gran valor para explicar la realidad del sistema internacional.

a las agrupaciones emergentes de países en desarrollo. Así, el resultado es más equilibrado en beneficio de estos poderes individualmente más débiles.

Ante ello, los países desarrollados tienden intentar posicionarse en otro escenario, el bilateral o regional. De esta forma, consolidan sus intereses más eficientemente en el ámbito bilateral y regional, lo que quizás es muestra de la preeminencia del concepto de coerción. Es decir, como la capacidad de coerción de los grandes poderes se incrementa cuanto menor sea el poder con el que se negocia en el campo de las relaciones económicas internacionales, más probable es que el resultado sea una proliferación de acuerdos bilaterales y regionales asimétricos, en el sentido que las concesiones que deben otorgar los poderes menores sean cualitativamente mayores. Con esto, el resultado podría ser un deterioro del sistema multilateral del comercio.

El resultado definitivo de la actual Ronda de Doha, dependería entonces de cuál de los dos escenarios relatados es el que se impone, en un sistema internacional donde los Estados actúan como predice la Teoría Realista, pero que se caracteriza por una dominación sin hegemonía.

En los capítulos siguientes, se analiza la situación del comercio agrícola en el mundo, así como de las negociaciones en sí mismas, con el objetivo de encontrar un sentido práctico a las consideraciones anteriores. Con estos antecedentes, se tratará de articular la Teoría de las Relaciones Internacionales y la Teoría del Comercio Internacional, de forma de llegar a recomendaciones que ayuden a los países en desarrollo a encontrar un resultado favorable en las negociaciones internacionales, más allá del estancamiento actual. No obstante, el estancamiento es una opción, si el resultado de todas formas no es el esperado.

### III. Perspectiva del comercio agrícola en el mundo

#### A. Los datos: el comercio agrícola y las políticas distorsionantes

Del análisis de los datos del comercio mundial pueden constatarse dos hechos: el comercio mundial de productos agrícolas y agroindustriales en las últimas décadas ha crecido a una tasa menor que el comercio en general, y los países en desarrollo no han podido capturar una participación tan importante en el crecimiento del comercio en la agricultura como en la industria. En efecto, el comercio mundial de todas las manufacturas se expandió a una tasa de 6% desde 1990 a 2001, mientras que el comercio agrícola sólo creció 3,5% en el mismo período (OMC, 2003<sup>b</sup>). Sin embargo, el valor de las exportaciones agrícolas en el mundo se expandieron desde USD 280 mil millones en 1990 a USD 394 mil millones en 1998 (Birnschwager, Hans et al. 2000: 3).

La participación de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo en las exportaciones agrícolas mundiales ha decrecido desde 40% en 1961 a 30% en 1996. Estos datos son indicativos del limitado crecimiento agrícola y poca diversificación en el mundo en desarrollo. De todas las principales regiones en desarrollo, sólo el Este de Asia y Pacífico incrementaron su participación en las exportaciones agrícolas mundiales, mientras que todas las demás regiones perdieron participación. La pérdida de África es particularmente importante, decreciendo su participación desde un 8,6% en 1961 a un 3,0% en 1996. Por su parte, las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo tuvieron un desempeño mucho mejor que sus exportaciones agrícolas, creciendo desde un 7% de las exportaciones de manufacturas en 1973 a 20% en 1995. Estas exportaciones alcanzaron a final del siglo XX el 62% del total de las exportaciones de los países en desarrollo (Ibíd.: 3).

El bajo crecimiento del comercio agrícola y las dificultades de los países en desarrollo para obtener una mayor participación de ese crecimiento no es sorprendente. Tanto los países desarrollados como en desarrollo han creado barreras masivas al comercio agrícola a lo largo del siglo XX. El impacto negativo sobre las tasas de crecimiento del comercio agrícola en el mundo en desarrollo es, asimismo, la mayor razón del bajo progreso en el desarrollo rural, y de la limitada reducción de la pobreza en la última mitad del siglo XX (Ibíd.: 3).

Gibson et al. (2001) concluyen que los grupos regionales con mayores aranceles promedio son las regiones no OCDE, y destacan las diferencias significativas en los aranceles promedio entre los países en desarrollo, con el Sur de Asia y África Subsahariana presentando promedios mucho más altos que Sudamérica y el Sur de África. También muestran que los países de la OCDE tienen mayores aranceles en productos agrícolas tradicionales como los productos lácteos, ganado, granos y azúcar, mientras que los países no OCDE tienen mayores aranceles en todo el espectro de los productos primarios.

En efecto, la protección contra las importaciones agrícolas continúa siendo especialmente alta y poco transparente, particularmente en los países ricos. El promedio de los aranceles consolidados agrícolas en el mundo es estimado el 62%, con una gran variación en las tasas de protección. Adicionalmente, cerca del 28% de la producción doméstica en los países de la OCDE está protegida por cuotas de importación con altos aranceles fuera de las cuotas. También, los picos arancelarios continúan siendo muy altos, con casos que superan el 500% (World Bank, 2003).

Más específicamente, el Banco Mundial (World Bank, 2003) señala que de 46 agregados de productos computados, los aranceles promedio en 18 de estos grupos están por encima del promedio agrícola de 62%. Estos productos incluyen tabaco, manteca, carnes, azúcar, vegetales y granos. Los datos también demuestran que

existe una fuerte dispersión en los aranceles en los países de la OCDE, con importantes picos arancelarios para productos de interés para los países en desarrollo, tales como azúcar y arroz.

Otro problema es que los aranceles promedios para los productos agrícolas procesados son sistemáticamente mayores que para los productos primarios y productos con bajos niveles de procesamiento, fenómeno que se denomina progresividad arancelaria. En otras palabras, los aranceles se incrementan con el grado de procesamiento, creando una estructura de aranceles escaldados que limitan las importaciones de los productos alimenticios procesados, lo cual conspira con los esfuerzos de los gobiernos de los países en desarrollo por incrementar el valor agregado de sus exportaciones.

Otros tipos de distorsiones que recaen sobre el mercado agrícola son los subsidios. Entre los países de la OCDE, las transferencias totales de los contribuyentes y consumidores promedio a los agricultores son de alrededor de USD 235 mil millones por año en el período 2000-2002. Es de notar que este valor es por sí solo, por ejemplo, similar al PIB total de países como Argentina, Rusia o Bélgica. Aunque es un número grande, la tasa de protección<sup>20</sup>, decreció desde 62% en 1986-1988 a 49% en 2000-2002, fundamentalmente impulsada por la reducción de las protecciones de frontera. Varios países de la OCDE, intercambiaron las protecciones de fronteras por MAD, fundamentalmente en los sectores de granos y oleaginosos (World Bank, 2003<sup>a</sup>).

Coincidentemente, otro trabajo conjunto del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (Geithner, Timothy y Nankani, Gobind, 2002: 23) estima que el total de apoyo para la agricultura en los países de la OCDE alcanzó los USD 311 mil millones o 1,3% de su Producto Bruto Interno en el año 2001, con un apoyo estimado al productor de casi un tercio del total de la factura agrícola. Consecuentemente, los

---

<sup>20</sup> La tasa de protección es el apoyo como porcentaje de los ingresos agrícolas a precios mundiales.

precios recibidos por los agricultores de la OCDE fue en promedio un 31% más alto que los precios mundiales medidos en frontera. El nivel absoluto de apoyo al productor fue mayor por lejos en la U.E., aunque, como parte de la factura agrícola, los niveles de apoyo en Islandia, Japón, Corea, Noruega y Suiza fueron significativos. Una alta participación de apoyo es dirigida a la agricultura de las zonas templadas (granos, oleaginosos y lácteos), pero también el apoyo para los productos de interés de los proveedores tropicales es particularmente alto en relación a la factura agrícola (azúcar, arroz, algodón y tabaco).

## **B. Políticas comerciales de los mayores mercados**

Los datos presentados en la sección anterior, que como se verá en el capítulo siguiente comprometen la efectividad de todo el proceso del GATT-OMC en la agricultura, obedecen mayormente a las presiones del juego político interno de los grandes poderes, que a su vez han definido sus políticas agrícolas en las últimas décadas. Por ello, a continuación se presentan los principales lineamientos e instrumentos de estas políticas en EE.UU. y la U.E., y su relación con las negociaciones multilaterales.

### **1. La Unión Europea**

El instrumento de administración de la política agropecuaria en la U.E. es la Política Agrícola Común (PAC), que sufrió varios cambios a lo largo de la historia. En 1992, un par de años antes de la reforma de la Ronda Uruguay del GATT<sup>21</sup>, la U.E. emprendió su anterior reforma en la PAC. Por esta coincidencia temporal, algunos autores consideran que la creación de políticas a nivel multilateral restringen las opciones de los decisores políticos en la U.E. y sus Estados miembros, y que los resultados en las negociaciones multilaterales están relacionados con el juego interno en la U.E..

---

<sup>21</sup> La génesis y los resultados de la Ronda Uruguay se presentan en detalle en el capítulo siguiente.

En este sentido, existen dos escuelas de pensamiento sobre la relación entre la reforma de la PAC y las negociaciones del GATT en 1992. La primera, argumenta que la reforma de la PAC en 1992 ocurrió básicamente en forma independiente de las negociaciones multilaterales que se daban simultáneamente. Aquí, los problemas domésticos internos relacionados con las restricciones presupuestarias y la sobreproducción de algunos productos primarios, forzaron a los líderes políticos a emprender reformas fundamentales en la PAC. La segunda hipótesis, no niega la importancia de estos problemas domésticos, pero postula, sin embargo, que los tiempos de la reforma y su propia lógica representan respuestas directas a las presiones internacionales emanadas de las negociaciones en el GATT (Coleman, William, 1999: 386)<sup>22</sup>. En todo caso, es necesario considerar que los juegos políticos internos en agrupaciones complejas como la U.E. o EE.UU., juegan en forma determinante en cualquier negociación multilateral, siendo éste un ejemplo de ello.

Cualquiera sea el caso, la Ronda Uruguay resultó en compromisos de reducción de los subsidios a las exportaciones y las MAD y de incremento del acceso a los mercados.

Con respecto a estas obligaciones, usando indicadores de restrictividad del comercio, Bureau et. Al. (2000: 273) concluyen que la U.E. obtuvo una mayor ganancia en

---

<sup>22</sup> Usando la lógica de la teoría de juegos, Coleman, William (1999: 388-390) considera que los procesos de reforma en la política agrícola en 1992 pueden ser caracterizados como dos juegos autónomos, aunque ligados entre sí. Son autónomos porque cada juego involucra diferentes grupos de actores actuando bajo distintos conjuntos de reglas institucionales, y abordando diferentes problemas de política. No obstante, estos juegos están ligados porque existe una superposición importante entre los actores involucrados y los resultados de equilibrio en cada uno de los juegos afectan los pagos relativos en el otro juego. Desde esta perspectiva, el GATT fue un mediador internacional en el sentido que tuvo el poder para proponer un acuerdo a los jugadores en un determinado juego, y establecer una agenda formal y responsabilidades, usando su propia experiencia y su propio análisis de las compatibilidades e incompatibilidades del conjunto de ganancias. La organización internacional, desde esta perspectiva, puede utilizar sus propias ventajas institucionales y experiencia, por lo que el acuerdo propuesto puede separarse en cierta forma de la posición del miembro más recalcitrante, aunque está limitada a realizar propuestas consistentes con su mandato institucional y misión.

Por su parte, la Comisión Europea, al ser el único negociador de la U.E. y tener cierta discreción y espacio de maniobra, puede ser considerada como un líder emprendedor, es decir, tiene atributos que le permiten proponer y defender acuerdos que van significativamente más allá de la posición del miembro más opuesto, empujando así sus propias preferencias. En este marco de juegos ligados entre sí, donde la Comisión establece la agenda formal e informal del juego de la PAC, y negocia por la Comunidad en el juego del GATT, obtiene una flexibilidad adicional al poder manipular un juego para afectar al otro.

bienestar como resultado de los compromisos asumidos, debido a que su estructura arancelaria inicial era mayor en promedio y dispersión, y por lo tanto más distorsionante en términos de bienestar y proteccionista en el acceso al mercado.

La más importante de las reformas de la PAC fue la que se firmó el 26 de marzo de 1999, cuando los Jefes de Estado de la U.E. alcanzaron un acuerdo sobre el paquete de la denominada "Agenda 2000" de reformas de la PAC (Van Meijl, Hans et al., 2002: 445). Casualmente y en forma similar a la reforma de 1992, esta reforma fue emprendida un par de años antes de los mayores esfuerzos negociadores en la Ronda de Doha<sup>23</sup>. Los principales elementos de la "Agenda 2000" son los que siguen (Swinbank, Alan, 1999: 391-393):

- a) Los precios de intervención para los cereales fueron reducidos en 15% entre el año 2000 y el 2001, pero los pagos por área arable fueron incrementados para compensar la mitad de esta reducción en el precio, además de medidas adicionales para determinados países;
- b) El cuanto a la carne, los precios de soporte fueron reducidos en 20% para el año 2002, pero se mantiene un sistema de intervención conocido como red de seguridad (safety net);
- c) En cuanto a la leche, mientras algunos países buscaban reformas más fundamentales, Francia e Irlanda consideraban que el régimen simplemente debería permanecer sin cambios. La Agenda 2000 renovó el régimen de cuota hasta el año 2006, pero con una revisión en el año 2003. Se adoptó una reducción del 15% en los precios de intervención, pero las reducciones recién comenzarían

---

<sup>23</sup> Los detalles del actual proceso negociador iniciado en Doha – Qatar, se presentan en detalle en el capítulo V.

en el año 2005. Además, las cuotas para la leche serían incrementadas en 1,5% en la mayoría de los Estados miembros; y

d) Aunque los precios de soporte para los cereales, carne y leche fueron reducidos, no se adoptó ningún tipo de reducción en los aranceles a las importaciones.

La Agenda 2000 estuvo presionada por la inclusión dentro de la U.E. de nuevos países de Europa Central y del Este. La relativa alta participación de la agricultura en el producto interno bruto de esos países hubiera implicado un presupuesto insostenible para la U.E.<sup>24</sup>. Asimismo, dado el alto componente alimentario de los gastos de los hogares de estos países, los altos precios de los alimentos en la U.E. hubieran acarreado serias consecuencias para la estabilidad de sus hogares. La adopción de estas propuestas reducen los costos de una expansión de la U.E. al evitar extender la costosa PAC en su forma original a los nuevos Miembros.

Además, la Agenda 2000 pretendió evitar el incumplimiento de los compromisos de la Ronda Uruguay, a la vez que intentó generar una percepción más positiva de cara a la nueva Ronda de negociaciones en la OMC. Aunque en sí misma sólo implica cambios menores, continúa con la tendencia de reemplazar las medidas de soporte de los precios por medidas de apoyo directo al ingreso, proceso iniciado con las reformas de 1992 (Van Meijl, Hans et al., 2002: 450).

En julio de 2002, la Comisión Europea realizó la revisión de medio período de la PAC. La revisión consistió en una serie de propuestas para reformar la PAC de acuerdo a los objetivos, la dirección política y el marco financiero establecido en la Agenda 2000. La revisión tiende a hacer la política más orientada al mercado, e incluye (Geithner, Timothy y Nankani, Gobind, 2002: 23):

---

<sup>24</sup> Algunos autores (Brenton Paul, 2002: Pg 3-4) estiman que esta expansión incrementaría los gastos de la U.E. de los actuales €80 mil millones a €100 mil millones, con lo cual se llega al límite establecido de gasto total permitido por la normativa europea (1,27 % del PIB de la U.E.).

- a) Desconexión de los subsidios directos de la producción, con algunas excepciones, mediante el establecimiento de pagos por ingresos de las granjas consolidados basados en datos históricos;
- b) Conexión de los pagos como ingresos directos más cercanamente con el medio ambiente, la seguridad alimentaria y animal, y estándares laborales de seguridad;
- c) Reducción gradual de los pagos directos en 20% y redirección de los ahorros para apoyar la agricultura sustentable y el desarrollo rural;
- d) Limitación de los pagos por subsidio a los granjeros individuales a € 300.000 por año; y
- e) Reducción de los precios de intervención para los cereales en 5%, arroz en 50%, y abolición de la intervención para centeno, en adición a cambios en los regímenes para el trigo, forraje, carne y nueces.

La principal propuesta aquí es la mayor desconexión entre los subsidios a los agricultores y sus niveles de producción, y redirección de los recursos a formas menos distorsionantes de apoyo a las granjas. Estas propuestas tienden a estimular a los agricultores a producir más en respuesta a la demanda de mercado y menos para maximizar los subsidios recibidos. La U.E. argumenta que estas propuestas reducirán los incentivos para la sobreproducción en la U.E., y en consecuencia se reducirían los subsidios a las exportaciones, lo cual ayudaría a reducir la presión en los precios mundiales (Ibíd.: 30).

Sin embargo, el presupuesto total de la PAC se mantiene en los € 40 mil millones, y no existen medidas propuestas para reducir los subsidios a las exportaciones y los aranceles de importación (Ibíd.: 30). A pesar de las reformas, los prospectos de una cirugía radical en la PAC no se concretaron, ya que una reciente decisión del Consejo

de Ministros mantuvo los niveles totales de gasto entre los años 2006 a 2013 (Razeen, Sally, 2003<sup>b</sup>: 19), que actualmente representan el 40% de los gastos de la U.E. (Brenton, Paul, 2002: 3).

## 2. Estados Unidos

El Acta sobre Seguridad Agraria e Inversión Rural del año 2002 de EE.UU. (Farm Security and Rural Investment Act – FSRIA), concentra la atención internacional porque puede significar un retroceso frente a las dos décadas en que ese país mantuvo un camino de gradual reforma para hacer sus políticas más consistentes con las fuerzas del mercado y la liberalización del comercio. Los presupuestos agrícolas (Farm Bills) regulan en la historia de EE.UU. un amplio espectro de temas separados, que incluyen tópicos tan diversos como la asistencia alimentaria a los pobres, apoyo a la investigación, seguridad alimentaria y ayuda a las comunidades rurales para la obtención de electricidad o tratamiento de aguas, entre otros (Sumner, 2003: 99-101).

En el ámbito internacional de la política, los presupuestos más recientes han incluido la autorización para distribuir subsidios a los precios de exportación – aunque no se hace mayor uso de esta autorización -, subsidios para la promoción internacional, ayuda alimentaria y programas de garantía a los créditos para la exportación. El Acta de 2002 no es la excepción en esta tendencia. A pesar que la agricultura de EE.UU. es grande y diversa, casi el 90% de todos los programas agrícolas están diseñados para un reducido número de cultivos. En particular, se destacan granos, oleaginosos y algodón, que representan cerca de el 40% de todos los apoyos (Ibíd.: 99-101). De hecho, las disposiciones para el pago a los productos básicos consumen la mayor parte del gasto de USD 20 mil millones anuales previstos en el presupuesto (Ibíd.: 106). Varios productos menores tales como miel y lana también reciben pagos sustanciales en relación al tamaño de esas industrias. Los productos lácteos son apoyados por un complejo conjunto de regulaciones de mercado que generan discriminación de precios

dentro de los EE.UU.. Estas medidas incluyen barreras comerciales, un pequeño subsidio a la exportación y pagos directos. Otros productos, notablemente carne, azúcar, maní y jugo de naranja concentrado y congelado, presentan barreras al comercio significativas. No obstante, los subsidios gubernamentales y esquemas de protección para la mayor parte del resto de la agricultura son relativamente bajos (Ibíd.: 101).

Bajo el esquema de préstamos de mercado (Loan Deficiency Payments – LDP), el gobierno simplemente paga la diferencia entre la tasa de préstamo establecida por el gobierno (el precio de apoyo para los precios al productor), y la tasa de repago del préstamo (el precio al cual los préstamos gubernamentales son repagados). La tasa de repago varía con el precio de mercado del cultivo. Este esquema provee un piso para el precio a los productores, pero remueve al gobierno del lado de la demanda y permite que el cultivo sea comercializado a través de los canales normales. Para el trigo, granos para alimentación (feed grains) y soya, las tasas de préstamo tradicionalmente son establecidas aproximadamente entre el 70% y el 85% del promedio móvil de los precios pasados, con algunos mínimos fijos, esperado que los pagos sean activados únicamente en las circunstancias más inusuales. Sin embargo, después de tres años de altos precios, el colapso de los precios en 1997 y 1998 generó grandes beneficios para ser distribuidos. La magnitud de los pagos se incrementó rápidamente y permaneció alta la mayor parte del año 2002 (Ibíd.: 102).

En cuanto a los productos específicos, la ley incrementó las tasas de préstamo para el maíz y el trigo, y las redujo para la soya, manteniéndolas sin cambios para el arroz y el algodón. En definitiva, cuanto más altas son las tasas de préstamo para el maíz y el trigo, más se incrementa el costo esperado de la legislación, lo que tiene importantes implicaciones en cuanto a los compromisos en la OMC, al ser estos subsidios claramente específicos al producto, y por tanto estar sujetos a compromisos de

reducción dentro de la categoría "ámbar". No obstante, la ley prevé que si el apoyo a los productores excede el límite máximo comprometido por los EE.UU. en el Acuerdo de la Ronda Uruguay, el Secretario de Agricultura puede ajustarlo para cumplir con los límites establecidos en la OMC (Ibíd.: 108-109).

Asimismo, se mantiene un programa de mejoramiento de las exportaciones hasta los límites máximos autorizados por la OMC. La ley también continúa con las ayudas alimentarias y los subsidios al crédito de exportación. Asimismo, duplica el Programa de Acceso a Mercados hasta los USD 200 millones por año, subsidio destinado a apoyar los esfuerzos de la industria de promover los productos agrícolas estadounidenses en los mercados de exportación (Ibíd.: 106).

Otro aspecto para tener en cuenta es el juego político interno. De forma similar al caso de la U.E., antes reseñado, aquí también el juego interno influye, y obliga a analizar sus impactos sobre las negociaciones multilaterales. Muestra de esto es que el Presidente de los EE.UU., George W. Bush, si bien obtuvo finalmente la autoridad para la promoción del comercio en 2001<sup>25</sup>, tuvo que conceder una legislación más proteccionista al interior de EE.UU., particularmente en la agricultura y el acero. En definitiva, la FSRIA revirtió la breve tendencia a la liberalización de la agricultura estadounidense en los años 90', al incrementar los subsidios domésticos con efectos potencialmente distorsionantes sobre el comercio (Razeen, Sally, 2003<sup>b</sup>: 18).

### **C. Importancia del Libre comercio de productos agrícolas para los países en desarrollo**

Utilizando una versión modificada del modelo de equilibrio general conocido como GTAP de la Universidad de Purdue, Anderson, Kym et al. (2001: 196-199) muestran

---

<sup>25</sup> Durante la mayor parte de la década de los 90', el Ex - Presidente Clinton buscó sin éxito del Congreso el denominado "fast track" o autoridad para realizar negociaciones comerciales internacionales, pero fue el Presidente Bush quien en 2001 obtuvo dicha autoridad, sin la cual la Ronda de la OMC y las negociaciones del ALCA no habrían podido ser abordadas seriamente (Roett, 2001).

que la liberalización de los mercados de bienes en la OCDE y en los países en desarrollo, resultaría en un incremento en el bienestar superior a los USD 260 mil millones por año. De esta cifra, casi un tercio (32% o USD 83,2 mil millones) vendría de la reforma agrícola en los países que la OCDE, aunque los agricultores en estos países contribuyen con apenas el 4% del producto bruto mundial y menos de una décima parte del comercio mundial. En términos de ganancias del ingreso real, virtualmente todos los países y regiones en desarrollo se beneficiarían de una reforma agrícola en los países de la OCDE, y la mayor parte de estas ganancias recaerían en los países exportadores agrícolas de América Latina y África Subsahariana. El comercio global se expandiría proporcionalmente más para la agricultura (58%), que para las manufacturas (20%) y servicios (10%).

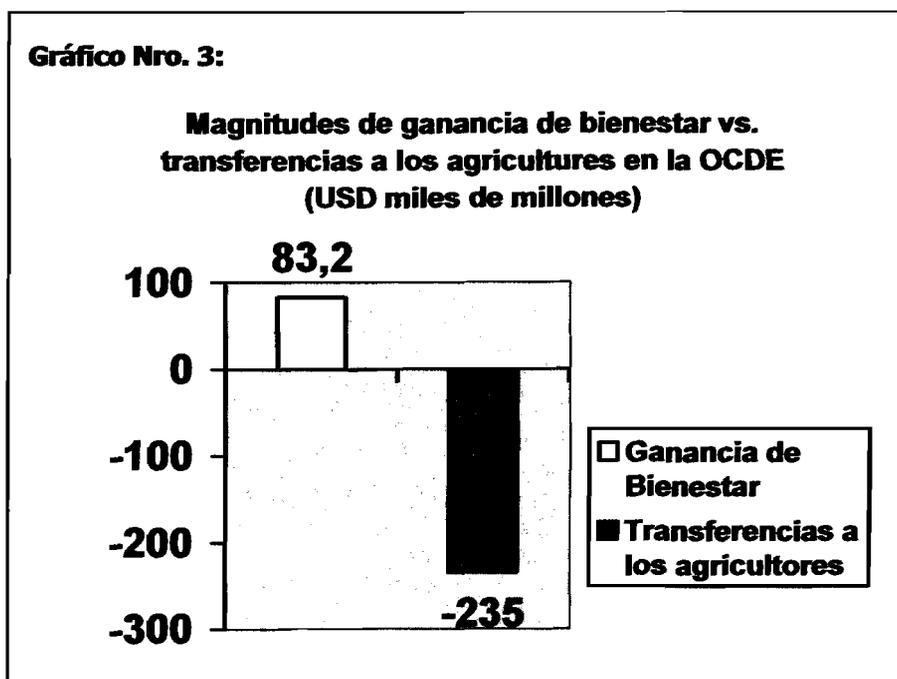
En forma similar, el Banco Mundial (World Bank, 2002) estimó una ganancia de USD 2.800 mil millones para el año 2015, si se eliminaran las barreras al comercio y se establecieran reformas relacionadas. Los países en desarrollo ganarían unos USD 1.500 mil millones, que ayudarían a 320 millones de personas a salir de la pobreza. Dos terceras partes de las ganancias de las reducciones arancelarias en productos industriales irían a los países en desarrollo, y ellos ganarían una suma equivalente a la abolición de los subsidios que distorsionan el comercio agrícola en la OCDE.

Otra estimación de Anderson, Kym et al. (2001) indica que las políticas agrícolas de los países de la OCDE causan pérdidas de bienestar por USD 19,8 mil millones para los países en desarrollo. Más aún, según Birnschwanger, Hans y Lutz, Ernst (2000: 5), las ganancias para los hogares en los países pobres de una reforma en las políticas agrícolas de los países de la OCDE serían también grandes. Las ganancias netas promedio alcanzarían desde USD 1 per cápita en el Sur de Asia, a USD 4 en el Sureste de Asia, USD 6 en África Subsahariana y USD 30 en América Latina. El hogar productor promedio en los países en desarrollo ganaría, mientras que el hogar consumidor

promedio con déficit alimentario perdería. Pero las ganancias de los productores excederían cualquier pérdida de los consumidores. Los efectos multiplicadores dinámicos para las áreas rurales y economías en desarrollo a la larga beneficiarían a los consumidores.

Es más, la sola liberalización en ciertos productos de interés para los países en desarrollo generarían beneficios bien importantes. Un ejemplo de esto es un estudio reciente del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en el sector del algodón (Badiane et. al 2002), que concluye que la completa eliminación de los subsidios al algodón en EE.UU., ayudaría en el corto plazo a incrementar el precio mundial de ese producto entre un 25% y 30%, lo que a su vez elevaría los ingresos de exportación en África del Oeste y Central en USD 250 millones. En otro ejemplo, Freeman, Fran et. Al (2000: 41) han estimado que los exportadores brasileños y tailandeses de azúcar obtendrían un estimado de USD 383 y USD 175 millones al año, respectivamente, si tan sólo el mercado de azúcar estadounidense fuera completamente liberalizado.

Sin poder hacer una conexión rigurosa por el origen distinto de los datos, y solo a los efectos de mejor ilustrar las magnitudes involucradas, en el Gráfico Nro. 3 se presentan los órdenes de magnitudes ya mencionados entre la ganancia de bienestar que podría obtenerse de la eliminación de las políticas fiscales de los países de la OCDE que distorsionan el comercio, según el cálculo de Anderson, Kym et al. (2001: 196-199), y el estimado más conservador del Banco Mundial (World Bank, 2003<sup>a</sup>) sobre las transferencias totales de los contribuyentes y consumidores a los agricultores en la OCDE. De ello, se desprenden los costos y magnitudes de estas políticas, que recaen directamente sobre los agricultores del mundo en desarrollo y los contribuyentes del mundo desarrollado.



Como puede apreciarse, los estudios muestran que la liberalización del comercio agrícola es deseable, pero el problema es determinar si la liberalización es beneficiosa, aún en forma unilateral, o si para la mayoría de los países en vías de desarrollo la liberalización debe ser más equilibrada. En este sentido, parece razonable que si se ha avanzado en la liberalización en el resto de las mercancías, las mercancías agrícolas deberían alcanzar un tratamiento similar, mediante el cual sean eliminadas o reducidas significativamente todas las barreras arancelarias y no arancelarias, las medidas de apoyo interno y los subsidios a las exportaciones. Esto debería ser así, no sólo por los beneficios que redundarían en las regiones más deprimidas del globo, sino también por las mismas características intrínsecas de la actividad agrícola, que se describen a continuación.

#### **D. La agricultura como un sector vulnerable**

Más allá de las consideraciones en cuanto a las ganancias del bienestar del comercio agrícola, es necesario tener presente las especiales características intrínsecas de los bienes agrícolas, que por ser perecederos, deben ser vendidos lo más rápido posible. A esto, es necesario agregarle la volatilidad de los precios agrícolas, afectados por las

condiciones no anticipadas del tiempo, los insectos y las enfermedades. En particular, la naturaleza de la producción agrícola difiere de las manufacturas en los siguientes aspectos (Hartigan, James, 2000: 635 - 636):

- Falta de control sobre la oportunidad y el volumen de la producción;
- Falta de control sobre los términos de la venta;
- Perecibilidad;
- Volatilidad de precios;
- Registros financieros incompletos y poco sofisticados;
- Alto número de firmas;
- Venta a precios por debajo de los costos de producción; y
- Uso de trabajo contratado e itinerante.

Una vez que la siembra ha sido realizada, es difícil para el productor responder al mercado en una determinada estación, ya que todos los insumos son esencialmente fijos. Esto determina que la producción agrícola genera ventas por debajo del costo de producción como una práctica normal de negocios. Específicamente, el trabajo en una determinada temporada es menos flexible en el corto plazo que, por ejemplo, con las manufacturas. Es decir, dentro de una misma estación el trabajo es inflexible, aunque lo es menos de estación a estación. En definitiva, los salarios no cambian en una misma estación tan frecuentemente como lo hacen los precios (Hartigan, James, 2000: 635 - 636). Para productos en los cuales existen múltiples cosechas, pagar el producto marginal medio al trabajo contratado para la estación, resulta en intervalos en que sus salarios exceden el valor del producto marginal medio e intervalos en los cuales el salario es excedido por ese valor. Cuando se presenta el punto máximo de una cosecha, los precios del producto son bajos y la productividad alta (Ibíd.: 634).

A la dificultad propia que genera esta incertidumbre de la estacionalidad y la mano de obra contratada, debe agregarse que los métodos para determinar la existencia de un acto injusto en una investigación antidumping, incluso de acuerdo a los códigos del GATT y la OMC, pueden estar sesgados en contra de la importación de productos agrícolas, ya que los procedimientos en muchos casos no toman en cuenta estos factores. Especialmente, los productos exportados durante los puntos altos de una cosecha son vulnerables a la acusación de realizar dumping de costo, porque los ingresos no alcanzan para cubrir el pago de los factores utilizados (Ibíd.: 643)<sup>26</sup>.

Desde otro punto de vista, es posible argumentar que como los países en desarrollo son claramente abundantes en trabajo, las barreras al comercio agrícola en general gravitan hacia el deterioro de sus salarios en general. Sin embargo, no es claro que los trabajadores menos preparados, y por lo tanto los más pobres, sean los más intensamente usados en la producción de bienes transables. Así, mientras la liberalización comercial puede influir en el incremento de los salarios de los trabajadores con educación primaria completa, los trabajadores analfabetos, por ejemplo, pueden ser dejados atrás o incluso caer en su ya bajo bienestar. Esta es una de las razones por las que la liberalización agrícola es considerada importante, ya que en este sector es posible confiar razonablemente que el grupo mayoritario entre los pobres en el mundo, los trabajadores de baja preparación en áreas rurales, se beneficien del proceso de liberalización y las respuestas productivas que éste genera (Winters, Alan, 1999: 53).

Sin embargo, la liberalización tiene sus costos. Existen al menos dos distinciones entre países desarrollados y en desarrollo que sugieren diferentes implicaciones de los

---

<sup>26</sup> Un ejemplo de esto es el procedimiento antidumping en EE.UU.. Como las ventas a pérdida pueden resultar en el uso de valores contruados, y como estos valores inducen a márgenes antidumping sustanciales, las leyes antidumping pueden ser más proteccionistas en la agricultura que en las manufacturas. Este efecto puede ser aún mayor si se considera que la sola existencia del procedimiento antidumping puede disuadir las importaciones agrícolas frescas (Hartigan, James, 2000: 643).

ajustes resultantes de la liberalización del comercio agrícola. Primero, los productores en algunos países en desarrollo, especialmente aquellos con reducida base industrial, pueden tener menores opciones de ajuste, comparados con los países desarrollados. Segundo, los países en desarrollo no tienen las redes de seguridad social que están disponibles en los países desarrollados para mitigar en el corto plazo los impactos del ajuste agrícola (Freeman, Fran et. Al, 2000: 6).

A estas dificultades, es necesario agregar el extendido recurso de la progresividad arancelaria, la existencia de sesgos en contra de la agricultura a través de las políticas industriales y macroeconómicas, y el conjunto de políticas favorables al ámbito urbano en muchos países en desarrollo, que desestimulan la inversión en infraestructura rural y educación. Sin transporte y comunicaciones eficientes que vinculen la producción rural con los mercados domésticos y globales, los prospectos de crecimiento agrícola permanecen limitados para muchos países en desarrollo (Ibíd., 2000: 17-18).

De estos razonamientos – y los de la sección anterior –, se puede afirmar que la agricultura es un sector especialmente vulnerable a las políticas distorsionantes del comercio de los países desarrollados y en desarrollo, y que quienes más sufren esta realidad son los grupos más desprotegidos en los países en desarrollo exportadores de alimentos. En definitiva, son estos los países que salen perdiendo de una negociación poco equitativa que no contemple decisivamente una reforma en el sector.

De los ejemplos de las políticas comerciales de EE.UU. y la U.E., pero también de otros no analizados aquí como Corea, Japón, Suiza, etc., también se desprende que los agricultores en los países pobres no pueden competir con las tesorerías de los países desarrollados, problema que se agrava con la vulnerabilidad del negocio agrícola. Esto es especialmente cierto si se toma en cuenta que algunas de estas políticas por sí solas fácilmente equivalen al PIB conjunto de varios países en desarrollo.