

# Secretaría General



## ALADI

Asociación Latinoamericana  
de Integración

Associação Latino-Americana  
de Integração

LAS NEGOCIACIONES DEL SECTOR  
AGRICOLA EN LA RONDA URUGUAY  
DEL GATT Y EL NUEVO CONTEXTO  
AGROALIMENTARIO (\*)

ALADI/SEC/di 542  
15 de noviembre de 1993

Los resultados de la Ronda Uruguay del GATT, iniciada en el año 1986 y que se encuentra hoy en una inminente definición, con elementos de negociación prácticamente acordados en casi su totalidad, inducirán seguramente a cambios radicales en el ordenamiento del comercio internacional y particularmente en el relacionado con los productos agrícolas que se verán incorporados al marco jurídico del Acuerdo General del GATT.

El presente trabajo, de carácter informativo, está dedicado al examen de los antecedentes y desarrollo que en materia de negociación agrícola tuvo cabida hasta la fecha en la Ronda Uruguay del GATT y la situación actual del comercio exterior de los productos agrícolas de los países miembros.

-----  
(\* ) Una versión preliminar de este documento fue presentada por la Secretaría General de la ALADI como material de apoyo para la reunión de instalación de la Comisión de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural del Parlamento Latinoamericano.

## I. LA AGRICULTURA Y LA RONDA URUGUAY

### 1. El comportamiento del comercio internacional agrícola

El comercio agrícola internacional ha experimentado en los últimos 30 años un cambio radical, tanto en su comportamiento como en la composición estructural, así como por el papel desempeñado por sus protagonistas. Una serie de factores tanto económicos como tecnológicos explican que muchos de los países que hasta hace tres décadas eran importadores netos de productos alimenticios se hayan transformado en exportadores netos. Esto ha provocado un serio efecto de distorsión de los precios en el mercado internacional y que a los países en desarrollo, debido a la alta dependencia que tienen de las exportaciones de estos productos, les ha ya afectado en forma significativa su capacidad de captación de divisas.

En efecto, el desarrollo creciente de la tecnología, el aumento de la utilización de maquinarias y el uso intensivo de productos químicos, ha tenido una doble incidencia en el aumento de los rendimientos de la producción agrícola de los países desarrollados los cuales, por motivos de seguridad alimentaria, priorizaron este sector mediante la aplicación de mecanismos de sostén de la producción interna y la imposición de barreras de distinto tipo a la importación de productos originarios en terceros países.

La baja elasticidad de la demanda de los productos alimenticios sumado al hecho que muchos de los países desarrollados pasaron a ser autosuficientes y en algunos casos exportadores significativos, explican la pérdida de incidencia de la agricultura en el comercio internacional. Este sector que en los años 50 representaba el 46% del comercio mundial, descendió en los últimos años a un 10% del total, a pesar que el comercio agrícola tuvo un crecimiento promedio anual del 7%

Sin embargo importa mucho destacar que estos productos tienen para América una trascendencia mayor en su relación comercial internacional, dado que las exportaciones de los mismos alcanzan a más de 30 mil millones de dólares anuales, las cuales representan el 25% de las exportaciones totales de la región.

Los factores señalados anteriormente han llevado a que los principales intercambios en materia agrícola, especialmente en las exportaciones, se concentren actualmente en aquellos países desarrollados que tradicionalmente fueron importadores netos de estos productos. Eso ha motivado que este sector se transforme en un elemento de real importancia en el seno de las economías desarrolladas, como la Comunidad Europea, donde la agricultura representa un conjunto económico complejo ligado a problemas políticos y sociales. Los países de la CE y del TLC, que en su conjunto agrupan el 13% de la población mundial, representan el 55% de la producción total y

cerca de la mitad del comercio mundial de productos agropecuarios.<sup>4</sup>

Este cambio en la composición estructural de las exportaciones ha sido acompañado, a partir de los años ochenta, por fuertes confrontaciones entre sus protagonistas en la disputa y competencia de terceros mercados. Tanto la CE como los Estados Unidos, así como otros países tradicionalmente exportadores de alimentos como Argentina y Australia, vienen compitiendo duramente entre sí en la conquista de los mercados.

Por un lado, la política agrícola aplicada por la CE, destinada a proteger los ingresos de los agricultores y a promover la seguridad alimentaria, ha conducido a la sobreproducción y a su consecuente formación de stocks, que necesitan ser volcados al mercado internacional para su colocación, provocando cuando ello sucede, profundas alteraciones en los precios.

Por su parte, los Estados Unidos en 1985, en un intento por conservar sus mercados tradicionales, incorpora a su política agraria, basada hasta ese momento exclusivamente en el sostén interno, un fuerte mecanismo de subsidios a las exportaciones de granos y otros productos, lo cual ha conducido también a la conformación de importantes stocks.

Esta sobreproducción provocada por mecanismos de apoyo interno ha obligado a estos países a exportar los excedentes y a subsidiar sus ventas al extranjero. Estas medidas se han superpuesto con políticas proteccionistas y con una contracción de la demanda de productos agrícolas derivada de la recesión mundial de los ochenta. Este conjunto de factores ha llevado, a partir de los años ochenta, a una crisis de los mercados mundiales, lo que ha provocado que varios países presionaran y manifestaran la necesidad de incorporar el tema agrícola en la actual Ronda Uruguay del GATT.

## 2. El proceso de negociación de la agricultura en la Ronda Uruguay

### a) Antecedentes

El comercio de productos agrícolas, por su sensibilidad y características propias, quedó históricamente fuera de la normativa jurídica del Acuerdo General del GATT. Grandes países agrícolas solicitaron y lograron un "waiver" (excepción) que les permite aplicar restricciones a determinados productos agrícolas con la finalidad de mantener estables sus políticas nacionales en la materia. Si bien estas restricciones son incompatibles con el espíritu del GATT, ellos eluden en forma legal las disposiciones del

---

<sup>4</sup> Lecciones de la Experiencia de la CE y del TLC, Martín Buxedas.

Acuerdo General, dado que están basadas en la legislación interna previa a la adhesión al Acuerdo General (Cláusula de Anterioridad o Protocolo de Aplicación Provisional como es el caso de los Estados Unidos y de Suiza).

En otro plano se encuentran los países que contravienen ilegalmente las disposiciones al Acuerdo General. La CE por ejemplo, administra su comercio agrícola de acuerdo a las normas de su Política Agrícola Común (PAC) siendo una de sus características más destacadas la aplicación indiscriminada de subsidios. Al respecto, la legislación del GATT<sup>2</sup> determina que se permita subsidiar a los productos primarios siempre que con ello no se adquiera más que una parte equitativa del mercado mundial de esos productos.

En las negociaciones anteriores a la Ronda Uruguay al tema agrícola no se le prestó demasiada atención. Durante las décadas del 60 y del 70 el gran desarrollo que tuvo el comercio de los productos agrícolas disimuló la ineficiencia del GATT para regular el comercio mundial de los mismos, aunque debe sí mencionarse que se negociaron dos acuerdos sectoriales, referentes al comercio de los productos lácteos y de la carne bovina. Pero, a partir de 1980 el incremento del proteccionismo y de otras medidas distorsionantes del comercio hicieron necesario que la agricultura fuera incorporada plenamente al sistema multilateral de comercio.

Ya en la Declaración Ministerial de 1982, la cual contiene el Programa de Trabajo para los años 80, se trató de incorporar la agricultura a la normativa del GATT. En esta instancia, los fines perseguidos no fueron alcanzados y se llegó al convencimiento que para poder progresar en las negociaciones sería necesario un marco global multilateral, donde todas las partes pudieran encontrar ventajas.

Con el fin anterior y otros análogos vinculados al comercio internacional, se convocó para setiembre de 1986 una Conferencia Ministerial a realizarse en Punta del Este donde se lanzó una nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales denominada Ronda Uruguay.

b) Declaración de Punta del Este y Acuerdos de Balance a Mitad de Período

La Declaración de Punta del Este, adoptada el 20 de setiembre de 1986 y los Acuerdos de Balance a Mitad de Período adoptados el 21 de abril de 1989 en Montreal,

---

<sup>2</sup> La normativa del Acuerdo General que rige el comercio agrícola se encuentra fundamentalmente en los artículos XI, XVI, XX y XXV, que otorgan en líneas generales una gran flexibilidad tanto para el uso de restricciones al acceso como de distintos tipos de subsidios a la exportación.

establecen las bases de las negociaciones sobre agricultura.

La Declaración de Punta del Este propone una mayor liberalización del comercio agrícola mediante:

- i) la mejora del acceso al mercado, a través de la reducción de las barreras a la importación;
- ii) la mejora de la situación competitiva, mediante la utilización de mayores disciplinas en el uso de los subsidios y en la disminución de sus efectos negativos; y
- iii) la reducción de los efectos adversos de las barreras sanitarias y fitosanitarias.

Desde la adopción de esta Declaración se avizoró que este sector sería uno de los más controvertidos en las negociaciones de la Ronda Uruguay, las cuales están lideradas, fundamentalmente, por tres grupos de países: los Estados Unidos, la Comunidad Europea con Japón y el Grupo Cairns. Los polos principales de la confrontación son, como en rondas anteriores, entre las posiciones liberalizadoras de los Estados Unidos y las posiciones netamente proteccionistas de la Comunidad Europea y el Japón. Frente a esta polarización de la negociación se sitúa el Grupo Cairns que negocia entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea. Este grupo, conformado por 14 países que no subsidian la agricultura, incluye una mezcla de países de alto nivel de desarrollo con países de muy bajos ingresos, así como países de muy diferentes localizaciones geográficas. La presencia conjunta de estos países en un grupo incrementa el poder de negociación de cada uno y brinda un tercer polo en la confrontación principal. <sup>3</sup>

En la primera etapa de negociación desarrollada durante 1987 y 1988, las distintas delegaciones estuvieron de acuerdo en la necesidad apremiante de dotar de mayor disciplina al comercio mundial de productos agropecuarios mediante la eliminación de las restricciones y distorsiones de dicho comercio, incluidas las resoluciones sobre los excedentes estructurales con el fin de reducir los desequilibrios y la inestabilidad de los mercados. La diferencia entre las partes residía en el plazo fijado para completar la liberalización del comercio de las políticas agrícolas.

Y es así como se llegó a la reunión de Balance de Mitad de Período, en diciembre de 1988 en Montreal, sin un consenso en materia agrícola, lo cual provocó el fracaso de las negociaciones. Según se señala, este fracaso fue el

---

<sup>3</sup> El Grupo Cairns está conformado por: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Fidji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Tailandia y Uruguay.

reflejo de la amplia divergencia entre Estados Unidos y la Comunidad Europea, lo cual llevó a que se asumieran posiciones extremadamente rígidas.

En vista a que no se alcanzó acuerdo en Montreal, el grupo latinoamericano miembro del Grupo Cairns, para evitar que este diferendo fuese a alterar el equilibrio de las negociaciones en otros temas, retiró su apoyo global a los avances de la Ronda.

Posteriormente, en abril de 1989 se produjo un acuerdo en materia agrícola que permitió destrabar las primeras negociaciones y avanzar en el logro de todos los temas. En esa instancia se convino que el objetivo a largo plazo de las negociaciones sobre agricultura era establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado, mediante reducciones sustanciales y progresivas en el sostén y en la protección, en un período de tiempo acordado, previniendo de esta forma las distorsiones en el mercado internacional.

c) Las negociaciones previas al Proyecto de Acta Final (PAF)

Las Partes Contratantes decidieron, en el Acuerdo de Balance de Mitad de Período, que hasta la conclusión de la Ronda Uruguay prevista inicialmente para diciembre de 1990, los participantes se comprometían a velar para que no se aumenten los niveles de ayuda interna ni los otorgados a la exportación y a la protección en el sector agrícola, así como que no se intensifiquen los obstáculos arancelarios y no arancelarios.

Los avances de las deliberaciones realizados en este grupo durante el período 1989-90 fueron limitados y las posiciones entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea fueron irreconciliables.

La propuesta de los Estados Unidos plantea de forma radical el desmantelamiento total de todos los subsidios a la producción y al comercio agrícola en un período de diez años. Conjuntamente solicita se desmantelen los obstáculos que impiden el acceso a los mercados. Estos planteamientos están apoyados también por el Grupo Cairns.

Por su parte, la posición de la Comunidad Europea es de no aceptar un acuerdo a largo plazo con principios liberadores del comercio agrícola, sino que propone aplicar medidas a corto plazo basadas en las políticas actuales y que incluyan el compromiso de reducir la ayuda interna y externa a la agricultura. Esta reducción se haría sobre una globalidad de los factores que distorsionan el comercio agrícola y no sobre aspectos específicos a la misma, tal como proponen Estados Unidos y el Grupo Cairns.

Debido a esta confrontación de posiciones, en la Reunión Ministerial de Bruselas en noviembre de 1990, donde

debería haberse concluido la Ronda, no se llegó finalmente a un acuerdo.

Las ofertas presentadas por la Comunidad Europea fueron mínimas y eran incompatibles con el objetivo de una liberación sustancial del comercio y un sistema equilibrado y orientado por el mercado. La Comunidad ofreció, en esa oportunidad, una reducción del 30% en el apoyo interno, abarcando exclusivamente algunos productos. Para productos como frutas y vegetales la oferta era de apenas un 10%. En lo que respecta a los subsidios a la exportación la Comunidad propuso fijar precios de manera que las subvenciones no excedan la diferencia entre los precios internos e internacionales. Esto no se consideró como una limitación efectiva porque, en caso que los precios internacionales bajasen, ello implicaría un aumento de los subsidios.

Esta oposición de intereses produjo una situación de parálisis en la totalidad de las negociaciones de la Ronda Uruguay y la salida a la misma estuvo en gran medida sujeta a las gestiones a muy alto nivel realizadas entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea, que se realizaron fuera del marco de la Ronda. Este proceso de negociación culminó sin una base de negociación aceptada.

Finalmente, en diciembre de 1991 el Director General del GATT Arthur Dunkel, presenta, en un intento por lograr un acuerdo final, una fórmula que en su conjunto representa una salida equilibrada de resultados. Esta fórmula se conoce como Proyecto de Acta Final y trata de conciliar las posiciones divergentes de los diferentes países miembros.

d) El Proyecto de Acta Final (PAF)

Este Proyecto de Acta Final fue aceptado como una "base para proseguir las negociaciones", dado que antes de su presentación se sabía que participantes como la Comunidad Europea iban a tener serias dificultades para aceptar el texto propuesto en materia agrícola.

Por una parte, en materia agrícola, el PAF recoge la mayor parte de las propuestas del Grupo Cairns y de los Estados Unidos en cuanto a aspectos técnicos de la negociación; y, por la otra, los valores propuestos para las reducciones se aproximan mucho a los establecidos por la Comunidad Europea.

La cobertura del proceso de reforma abarca la totalidad de productos agropecuarios sin elaborar, Capítulos 1 al 24 del Sistema Armonizado, con la excepción de los productos de origen pesquero y forestal. Asimismo, abarca 13 posiciones de manufacturas de origen agropecuario de tipo alimenticio, aceites y subproductos, carnes, frutas y hortalizas elaboradas, etc.

El texto prevé un proceso de reforma entre los años 1993 y 1999.

El PAF aborda también, los siguientes temas: acceso a los mercados, apoyo interno y subvenciones a las exportaciones.

#### 1. Acceso a los mercados

El alcance del PAF en lo que se refiere al acceso a los mercados se determina a través de compromisos en materia de medidas arancelarias y no arancelarias, acceso mínimo y corriente, cláusula de salvaguardia y medidas sanitarias y fitosanitarias.

##### 1.1 Medidas arancelarias y no arancelarias

El texto contempla el compromiso de las partes de no adoptar ni volver a aplicar medidas no arancelarias. Asimismo, prevé la transformación de todas las medidas no arancelarias específicas de la agricultura a equivalentes arancelarios, sin exclusión alguna de productos. El cálculo se basará en la diferencia real entre los precios internos y externos para el período base. En este sentido, los precios externos son los valores CIF del país importador y los internos el precio mayorista.

De igual manera, contempla el compromiso de la consolidación de aranceles y equivalentes arancelarios de todos los productos, así como sus respectivas reducciones.

En este último sentido, los compromisos de reducción de los derechos de aduanas son de un 36% de los aranceles vigentes al 1 de setiembre del 86. Dicha reducción se realizará, en promedio simple, en el período 1993-1999, con una tasa mínima de reducción del 15% por línea arancelaria.

Los equivalentes arancelarios resultantes de la conversión de medidas no arancelarias se reducirán en el mismo porcentaje, pero tomando como base el promedio de los vigentes en el período 1986-1988.

Los países en desarrollo tienen trato diferenciado, pues para ellos el promedio de reducción es de un 24% y el período para materializar esa reducción se extiende hasta el año 2003.

La reducción del 36% como promedio del total (24% para los países en desarrollo) y 15% mínimo por línea arancelaria, otorga cierta flexibilidad para seleccionar el nivel de reducción según la

sensibilidad de los productos en el mercado interno de cada país. Ello trae como consecuencia de que la reducción sea pequeña, y por lo tanto se mantengan niveles altos de protección, en aquellos productos de gran interés para los países de ALADI.

#### 1.2 Acceso mínimo

El texto establece que, en caso de que no se registren importaciones o éstas sean muy insignificantes, se debe garantizar un acceso mínimo, el cual debe ser equivalente al 3% del consumo interno del período base 1986-1988 al iniciarse el período de transición en 1993 y elevarse al 5% cuando finalice dicho período en 1999.

#### 1.3 Acceso corriente

La propuesta contempla el mantenimiento del mercado en condiciones, por lo menos, equivalentes a las vigentes.

#### 1.4 Salvaguardia especial

A diferencia de lo contemplado en el Acuerdo General, artículo XIX, aquí ya no solamente se podrán aplicar salvaguardias en caso de incremento de las importaciones, sino también ante la caída de los precios.

#### 1.5 Medidas sanitarias y fitosanitarias

El PAF trata de minimizar los efectos adversos sobre el comercio internacional de las medidas sanitarias y fitosanitarias, para lo cual éstas deberán basarse en principios científicos y no discriminatorios. En este mismo sentido deberá procurarse la armonización de dichas medidas, para lo cual las partes deberán basar sus medidas internas en estándares, recomendaciones y lineamientos internacionales.

### 2. Apoyo interno

En relación a la ayuda interna sobre agricultura, el PAF tiene en cuenta la Declaración de Punta del Este, en el sentido de aplicar una reducción sustancial y progresiva de las medidas que representen restricciones o distorsiones del comercio internacional de productos agropecuarios.

Al respecto, el PAF dispone que todo apoyo interno que se otorgue a los productores nacionales debe reducirse en un 20% entre 1993-1999, con excepción de las políticas de apoyo que no tengan efectos de distorsión

sobre la producción y de aquellos apoyos que no superen a un 5% del valor total producido (mínimis).

Los países en desarrollo pueden reducir el apoyo interno en un 13.33% a lo largo de diez años, y el mínimis es de 10%.

Para determinar cuantitativamente el apoyo interno que ha de reducirse se emplea la "Medida Global de Ayuda" (MGA), que es un factor global calculado para todos los países, que comprende todas las medidas directas o indirectas de apoyo a los precios y a los ingresos que pueden distorsionar o restringir el comercio.

El PAF prevé que será calculada una MGA para cada producto de base (o sea el producto en el punto más próximo a la primera venta) objeto de apoyo interno.

Los compromisos de reducción expresados por la MGA serán calculados sobre el período de base 1986-1988.

Esta propuesta del PAF resulta bastante desfavorable para las pretensiones del Grupo Cairns, dado que proponían una reducción no menor al 75% en un período de 10 años. Comparativamente, el porcentaje equivalente de Cairns para los 6 años previstos en el PAF sería de 45%, o sea un 7,5% anual contra un 3.33% del PAF.

### 3. Subvenciones a la exportación

El PAF establece una lista amplia en cuanto a las políticas sujetas a compromisos de reducción.

Las reducciones consisten en un 36% de los desembolsos presupuestarios y del 24% en lo que se refiere a los volúmenes respecto de los cuales se han otorgado subsidios a la exportación. El período base para el cálculo corresponde a 1986-1990 y el período de reducción será entre 1993 y 1999 para los países desarrollados y en 10 años para los países en desarrollo.

Los países en desarrollo pueden reducir un 24% de los desembolsos y un 16% de los volúmenes.

#### e) El Acuerdo Blair House

Tal como se preveía, lamentablemente la Comunidad Europea rechazó el PAF, dado que la reducción de los subsidios otorgados a los agricultores pondría en peligro su PAC. Por otra parte, los países exportadores sostienen que no será posible ningún acuerdo global sobre la Ronda Uruguay si la Comunidad Europea no realiza concesiones importantes en materia de subsidios agrícolas. El Grupo Cairns rechazó aprobar un cierre de la Ronda que no incluya globalmente todos los temas de negociación, y dio su aprobación al PAF en el entendido, que si bien no contempla todas

sus aspiraciones, es una base para encontrar una solución final que destrabe las negociaciones.

Durante 1992 las negociaciones sobre el PAF no tuvieron mayores avances.

En octubre de ese año se produce un duro enfrentamiento comercial entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea acerca de las semillas oleaginosas, conflicto que tenía su fundamento en los fuertes subsidios aplicados a la producción en la Comunidad Europea, lo cual terminó afectando las exportaciones principalmente de Estados Unidos y también de Argentina y Brasil, entre otros países. Se estimó que el daño total causado al comercio por las subvenciones de la Comunidad Europea a las semillas oleaginosas ascendía aproximadamente a los 2.000 millones de dólares. Este enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea estaba bloqueando la posibilidad de un acuerdo definitivo para la Ronda Uruguay.

Este conflicto se solucionó semanas después en noviembre de 1992, en Washington, con la firma de un acuerdo bilateral entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea conocido como "Blair House".

El Acuerdo "Blair House" incluye un conjunto de medidas orientadas a reducir el soporte estatal a los precios de los Estados Unidos y de la Comunidad Europea, a disminuir los subsidios a las exportaciones y a reducir los aranceles y restricciones no arancelarias. Esta negociación implica un retroceso respecto al Proyecto de Acuerdo Final ya que admite abatir los porcentajes de reducción contenidos en la misma los cuales, que por otra parte, eran ya bastante modestos para los intereses regionales.

A pesar que esta negociación se hizo en forma paralela a la Ronda Uruguay, su contenido forma parte del actual escenario negociador en materia agrícola debido a que modifica algunos aspectos del PAF, por lo cual a continuación se presentan los principales elementos que componen "Blair House".

#### 1. Acceso al mercado

En materia de acceso al mercado, el Acuerdo Blair House propone un compromiso de reducción de los derechos de aduanas igual al PAF (36%). La diferencia en este punto está basada en la redefinición de los términos de cobertura y el periodo base sobre los cuales deberán tomarse los aranceles.

Respecto a la cobertura, Blair House tiene en cuenta la sensibilidad de algunos productos, los cuales serán reducidos diferencialmente. Para el caso del azúcar y los lácteos, la reducción arancelaria será de sólo un 20%

Los aranceles que deberán considerarse para la reducción son los comprendidos en el período 1986-1988, lo cual redundará en una arancelización más alta y un acceso mínimo más bajo.

Otro elemento de diferencia frente al PAF es el nivel de desagregación arancelaria a que se referirá el "acceso mínimo". La Comunidad Europea propone determinar el acceso a nivel de grupos de productos en lugar de ítem arancelarios (Ej.: carnes en general en lugar de cortes de carnes). Ello haría largo y tedioso el proceso de negociación y lo transformaría en un método selectivo como proponía la Comunidad Europea.

## 2. Apoyo interno

Respecto al apoyo interno el Acuerdo Blair House consideró una reducción igual al PAF, 20% en 6 años en base al promedio 1986-1988. Sin embargo esta nueva propuesta incluye una serie de elementos que implican una reducción de los compromisos. Una primera diferencia consiste en que Blair House define los compromisos de reducción en base a una "medida global de ayuda (MGA) que se calculará para la totalidad de los productos en lugar de definirla para cada producto.

También flexibiliza la obligación de reducir los "pagos directos" lo cual disminuye el cálculo de la MGA total.

Asimismo, disminuye el monto del MGA total al excluir del cálculo a los productos que reciban apoyo inferior al 5% del valor total de su producción.

## 3. Subvenciones a la exportación

Respecto a las subvenciones a la exportación, el Acuerdo Blair House plantea la reducción de los subsidios directos a la exportación en iguales términos que el PAF. La diferencia en este punto se da en relación a la reducción del volumen de las exportaciones subsidiadas, el Acuerdo Blair House exige un compromiso de sólo el 21% en 6 años, mientras que el PAF preveía un 24%.

También el compromiso de no otorgar créditos y seguros a la exportación queda restringido en Blair House a un planteamiento de buenas intenciones y no a un compromiso obligatorio.

El Acuerdo Blair House incluye una definición de "perjuicio grave", que si bien clarifica su concepto legaliza los subsidios y la ayuda interna en el nivel de 1992, exonerándolos de cualquier medida compensatoria.

f) Situación actual de las negociaciones

El Acuerdo Blair House, que como se vió, abate los porcentajes de reducción previstos en el PAF, es actualmente el centro de la discusión internacional en materia agrícola.

Todavía los negociadores no tienen claro si los términos de este Acuerdo serán incorporados o no en el PAF.

Por un lado, subyacen aún discrepancias entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea. Mientras los primeros consideran que los términos previstos en Blair House son definitivos y no sujetos a revisión, la Comunidad Europea, a instancias fundamentalmente de Francia, ha manifestado incesantemente la necesidad de renegociar algunos aspectos del mismo.

En el Grupo Cairns, que se reunió en julio pasado en Bangkok, se produjo un resquebrajamiento del hasta entonces monolítico frente. Por un lado, el conjunto de los países latinoamericanos miembros del Grupo Cairns se aferraron a la posición de no modificar el PAF, mientras que otro grupo liderado por Australia y Nueva Zelandia se mostraron partidarios de renegociar el PAF con base en el Acuerdo Blair House.

Al perder el Grupo Cairns la cohesión, la posición de los países latinoamericanos se hizo pública en el marco del Grupo de Río.

El Grupo de Río, integrado por los once países de la ALADI, más El Salvador (en representación de América Central) y Jamaica (por el Caribe), se reunieron el 17 de setiembre pasado en Montevideo, en la sede de ALADI con el Director General del GATT Peter Sutherland, con la finalidad de comunicar la posición regional acerca de las futuras negociaciones en la Ronda Uruguay.

La posición conjunta del Grupo de Río se expresa en la "Declaración de Montevideo", donde se plantea que la región no está dispuesta a aceptar una conclusión de la Ronda Uruguay que no contemple los intereses de la región. En virtud de ello, y si bien considera que el PAF está lejos de satisfacer sus necesidades, sostiene que el PAF es la base para alcanzar un acuerdo en materia agrícola. En ese sentido, el Grupo de Río considera que "... los intentos de apertura de los textos del Proyecto de Acta Final conllevan un riesgo serio de ruptura del delicado equilibrio alcanzado, que puede conducir al fracaso de la Ronda".

Mientras esta posición es comunicada a los principales protagonistas del conflicto, los especialistas tienen el convencimiento que no podrá alcanzarse un acuerdo final de la Ronda Uruguay a menos que los Estados Unidos y la Comunidad Europea se pongan de acuerdo sobre la profundidad y

rapidez en que deben reducirse los subsidios agrícolas. También ese acuerdo tendrá que satisfacer al Primer Ministro francés Balladur, quien se ha mostrado dispuesto a defender hasta las últimas consecuencias a sus agricultores. Esta posición francesa es respaldada también por España e Irlanda quienes sostienen la necesidad de negociar algunos puntos de Blair House en búsqueda de "mantener las rentas de los agricultores".

Se sostiene internacionalmente que de no alcanzarse una solución antes del 15 de diciembre, sería factible esperar que la Ronda fracasase definitivamente o que la solución final se prolongue en forma impredecible. La fecha del 15 de diciembre corresponde al plazo que autoriza el Congreso de los Estados Unidos a su Presidente para negociar en la Ronda Uruguay bajo el sistema denominado "fast track". Mediante este mecanismo el Congreso, hasta esa fecha, debe aprobar el paquete entero negociado en el GATT. De no alcanzarse una solución antes del 15 de diciembre, es factible esperar que el Congreso de los Estados Unidos proponga modificaciones al paquete de negociaciones de la Ronda lo cual haría inviable un acuerdo a corto plazo.

## II. EL NUEVO CONTEXTO AGROALIMENTARIO

### 1. La zona de los países de la OCDE

El proceso de reforma estructural se inicia en los países de la OCDE con la adopción de los principios de 1987. El propósito rector es aumentar la orientación al mercado de las políticas nacionales que afectan el comercio internacional de dichos productos. El paso del tiempo ha mostrado la aparición de tensiones entre los miembros de la OCDE y que la situación general en algunos años ha empeorado en relación a los principios convenidos.

La reforma de la política agrícola común de la Comunidad Europea aprobada en 1992 es la segunda medida de importancia desde el lanzamiento de la Ronda uruguay. Esta reforma que entrará en ejecución en el bienio 93-94 refleja una fuerte resistencia a la reducción del monto total de la ayuda a la agricultura. La reforma se orienta a la reducción masiva y progresiva de los precios administrados. Sin embargo, las transferencias con cargo a los contribuyentes y consumidores, no cesan de aumentar.

Las políticas cuantificadas por la OCDE como Equivalentes a Subvenciones a la Producción (ESP) representaron en 1992, 180 mil millones de dólares; ello significa un aumento del 2% con relación al año anterior. Las políticas consideradas Equivalentes a Subvenciones al Consumo (ESC) se estiman para 1992 en 130 mil millones de dólares, 3% superior a 1991. Con relación a las medidas preferidas, se destaca la aplicación de

regímenes de control de oferta y se resiste la reducción de precios. Este criterio ha significado un volumen de ayuda más alto.

Durante 1992, el monto dirigido a la ayuda aumentó 8% en Estados Unidos y 9% en Japón con relación al año anterior. El monto total de las transferencias en la zona OCDE durante 1992 fue de 354 mil millones de dólares; en promedio se aumentó en 7% con relación al año anterior (251 mil millones en 1989).

No hay reforma a las políticas comerciales. Las subvenciones a las exportaciones y los obstáculos a las importaciones se mantuvieron sin cambios, en términos generales, durante 1992. En algunos casos hubo aumentos imprevistos, como las subvenciones a las exportaciones de la Comunidad Europea y las modificaciones ampliatorias, en Estados Unidos, de las listas de productos y de países que definen los beneficiarios de los recursos financieros de los programas.

## 2. Los nuevos grupos del Este Europeo

Durante 1992 los países de la Europa Central y Oriental, así como los de la antigua URSS han continuado su proceso general de reforma, incluido el sector agrícola. La caída de la producción agrícola de los últimos años forma parte de un contexto de recesión económica global.

La caída de la producción comprende a todos los productos agropecuarios. Para 1993 la producción vegetal tiene perspectivas de mejoramiento. Sin embargo, los numerosos acuerdos comerciales celebrados en 1992 entre la Comunidad Europea y estos dos grupos de países, que fueron orientados a la apertura de los mercados de la OCDE para estos países y consecuentemente su integración a la economía internacional, no contemplan concesiones importantes para el sector agropecuarios. Teniendo en cuenta la magnitud de los cambios en curso es muy difícil formular pronósticos a mediano plazo en cuanto a las oportunidades de estos países de convertirse en exportadores agrícolas competitivos.

## 3. Las medidas agroecológicas

Las cuestiones relativas al medio ambiente se integrarán al análisis global de los países de la OCDE en el futuro próximo. Como resultado de estas actividades se espera la aplicación de principios complementarios a los adoptados en 1987. Algunas ideas ya fueron presentadas en la documentación de 1992:

- Las nuevas medidas adoptadas para reparar el daño ecológico ya producido, son aplicadas en paralelo a otras políticas que, en gran parte, son las responsables de dichos daños;
- Algunas de las medidas adoptadas contradicen el principio agente contaminador-pagador. Las subvenciones orientadas a los agricultores para atenuar los efectos negativos de la

agricultura sobre el medio ambiente, serían un ejemplo de este conflicto.

- Las medidas agrícolas orientadas a incrementar la oferta de bienes beneficiosos para el medio ambiente, tienen a menudo como efecto no buscado el aumento de la producción agrícola.

#### 4. Perspectivas a mediano plazo

De conformidad con estudios de la OCDE, las previsiones a mediano plazo hacen presumir un cierto avance en lo relativo a los excedentes estructurales y una ligera recuperación de los precios internacionales.

Las previsiones descansan sobre las siguientes hipótesis:

- La reforma de la política agrícola común de la Comunidad Europea se traducirá en una reducción de las exportaciones subvencionadas de trigo y de cereales secundarios de esa región.
- El mantenimiento de regímenes de control de oferta para el sector lácteo se generalizará en la zona de la OCDE;
- El acceso al mercado de carne bovina de Japón y otros países del sudeste asiático continuará consolidándose;
- El mejoramiento de la situación económica general de los países de la OCDE;
- El mantenimiento de un crecimiento económico fuerte en los países recientemente industrializados, que significa una demanda creciente para los productos de los países de la OCDE;
- La reestructuración económica de los países de Europa Central y del Este así como en la ex URSS.

### III. LA AGRICULTURA EN LA ALADI Y EL COMERCIO INTERNACIONAL

¿Qué obstáculos habrá de remover América Latina al término de la Ronda Uruguay del GATT para lograr una cooperación comercial de los países industrializados más abundante, oportuna y eficiente? Esta interrogante fundamental para los líderes latinoamericanos seguramente será atendida con tantas respuestas como estrategias individuales de los países existan. Aún no pueden esperarse posiciones regionales que atiendan las relaciones agrícolas con los bloques económicos consolidados o en gestación. Los rasgos más acuciantes de la problemática regional se destacan a continuación.

El principio de que la política en materia de comercio agrícola depende de las políticas nacionales de producción, consumo y existencias, aceptado como base de la negociación, ha constituido un acontecimiento importante en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Para los latinoamericanos no puede haber dudas que la persistencia de la situación actual hipoteca el desarrollo político y social de la región. Deben reiterarse las metas de reducciones arancelarias y eliminación de restricciones y lograr un sistema de producción y comercio más abierto y orientado al mercado, sin perjuicio de mantener los programas de acumulación de existencias estratégicas.

El desempeño reciente de la agricultura de exportación refleja la influencia de los siguientes factores de política económica:

- Pago de intereses altos en relación a las exportaciones. Los compromisos originados en la solución del problema de la deuda externa determinaron la necesidad de generar excedentes comerciales para lograr las divisas. Nuevamente en varios países latinoamericanos ha sido el sector agropecuario el instrumento más utilizado para obtener los financiamientos impostergables. Durante el período 1982-1989, Argentina, Brasil y México destinaron recursos equivalentes al 30-35% de sus exportaciones a tal fin; Venezuela el 26%; Ecuador, Colombia, Chile y Uruguay, entre el 10 y 15%
- La caída de los términos de intercambio es un factor negativo constante para la región desde la década pasada. Para 1992 se estima un deterioro cercano a 28% con relación a 1980.
- Los precios internacionales de alimentos y materias primas también han mostrado una tendencia perjudicial para la región desde 1980. El índice combinado calculado por UNCTAD nos muestra que los precios promedio de 1993 son 24% menores que los del período 1979-1981.

El valor de las exportaciones globales de la región ALADI fue en 1992 de unos 116 mil millones de dólares. Se estima que el 25% (30.000 millones de dólares) corresponde a las exportaciones agropecuarias. Este segmento del comercio es el más expuesto a las condiciones resultantes de la Ronda Uruguay.

En el cuadro N<sup>o</sup> 1 figura la estructura de las exportaciones de la región ALADI según las distintas subregiones y sus ámbitos específicos de organización comercial. Más del 60% corresponde a las operaciones de los países miembros del MERCOSUR. La demanda de sustentación de estas ventas son los mercados internacionales extrarregionales, con importante influencia de las condiciones de la Comunidad Económica Europea.

CUADRO 1  
 COMERCIO AGROPECUARIO  
 ALADI - EXPORTACIONES  
 1 9 9 0  
 (millones de dolares)

DESTINO ORIGEN	MERCOSUR		ANDINO		ALADI		GLOBAL VALOR
	VALOR	%/tot.	VALOR	%/tot.	VALOR	%/tot.	
MERCOSUR	1661	8.7	474	2.5	2617	13.8	19016
ANDINO	102	2.0	258	5.0	468	9.0	5203
MEXICO	9	0.3	17	0.5	30	0.9	3392
CHILE	153	5.5	113	4.1	308	11.1	2777
ALADI	1925	6.3	862	2.8	3423	11.3	30388

Fuente: Elaborado por la Secretaría General de la ALADI con base en información suministrada por los países miembros.

CUADRO 2  
 COMERCIO AGROPECUARIO  
 MERCOSUR - EXPORTACIONES  
 1 9 9 0  
 (millones de dolares)

DESTINO ORIGEN	MERCOSUR		ANDINO		ALADI		GLOBAL VALOR
	VALOR	%/tot.	VALOR	%/tot.	VALOR	%/tot.	
ARGENTINA	927	12.2	357	4.7	1600	21.0	7623
BRASIL	203	2.1	81	0.8	379	3.9	9742
PARAGUAY	263	38.1	15	2.2	315	45.7	690
URUGUAY	268	27.9	21	2.2	323	33.6	961
TOTAL	1661	8.7	474	2.5	2617	13.8	19016

Fuente: Elaborado por la Secretaría General de la ALADI con base en información suministrada por los países miembros.

El Grupo Andino es una subregión deficitaria, con intereses comerciales específicos más vinculados a las ofertas de Estados Unidos y la CEE apoyadas por ventajosas condiciones financieras y de subsidio. La cobertura de estos déficit con operaciones internacionales de seguridad alimentaria es relativamente baja. A largo plazo podrán presentarse dificultades de abastecimiento, si la tendencia a la eliminación de los subsidios a las exportaciones toma algún vigor.

Las exportaciones agropecuarias de Chile muestran un dinámico desarrollo, con notorio cambio en la composición de las mismas y la diversificación de mercados. Recientemente se presentaron serias dificultades por restricciones de la Comunidad Europea a la fruta fresca. El país tiene positivas ventajas competitivas por su situación sanitaria y su organización de comercio exterior.

En el caso de México, el comercio exterior agropecuario y, específicamente, las exportaciones ubican su problemática en las relaciones comerciales con Estados Unidos. La existencia de recientes foros comerciales binacionales más dinámicos propiciarán un mayor aislamiento con relación a otros mercados.

El comercio intrarregional de la ALADI representa el 11% de las exportaciones agropecuarias totales. Los países del MERCOSUR orientan el 13% de sus exportaciones a la región. Merece destacarse la solidez de los lazos comerciales de BRASIL con los mercados extrarregionales, ello determina que solamente el 4% de sus envíos tengan como destino la propia región.

La importancia del mercado regional para las exportaciones del Grupo Andino se muestra en cuadro 3. Sólo el 9% de estas ventas se dirigen a la propia región.

La composición de las exportaciones de los países miembros de ALADI muestra diferencias entre cada una de las subregiones. Esto determina que también las estrategias para desarrollar sus mercados externos sea diferente en cada caso.

En el cuadro 4 figuran los principales productos exportados desde la subregión MERCOSUR. Los dos principales grupos, tortas y residuos de oleaginosas y grano de soja muestra la inserción de ese comercio en un sistema comandado por los países de la Comunidad y los Estados Unidos. Este control se manifiesta por la magnitud de reserva de estos productos que administran dichos países. Demanda e interés firme muestran los mercados europeos por las exportaciones pesqueras de esta subregión. Por el contrario, el mercado de la carne bovina ha sido distorsionado y perturbado con directo perjuicio para los exportadores de esta subregión. Las perspectivas son promisorias en los mercados de Japón y el Sudeste asiático, a mediano plazo. La subregión tiene una desventaja competitiva en la condición de presencia de aftosa en su rebaño. Las exportaciones de leche y productos lácteos han comenzado a beneficiarse de un mejoramiento de los precios internacionales y las decisiones de los países de la OCDE de

generalizar los programas de control de la oferta, representa un factor de alivio a mediano plazo.

CUADRO 3  
COMERCIO AGROPECUARIO  
GRUPO ANDINO - EXPORTACIONES

1990

(millones de dólares)

DESTINO ORIGEN	MERCOSUR		ANDINO		ALADI		GLOBAL
	VALOR	%s/tot.	VALOR	%s/tot.	VALOR	%s/tot.	VALOR
BOLIVIA	55	26.3	68	32.5	143	68.4	209
ECUADOR	15	1.1	29	2.2	79	5.9	1333
COLOMBIA	19	0.7	107	4.2	149	5.8	2548
PERU	11	1.4	17	2.2	44	5.7	769
VENEZUELA	2	0.6	37	10.8	53	15.5	343
TOTAL	102	2.0	258	5.0	468	9.0	5202

Fuente: Elaborado por la Secretaría General de la ALADI con base en información suministrada por los países miembros.

La problemática del café y el banano en los mercados internacionales, es la característica más saliente que muestra el Cuadro Nº 5 sobre la composición de las exportaciones agropecuarias del Grupo Andino. Recientemente se presentaron dificultades en el acceso al mercado europeo de flores, de especial interés para Colombia.

El Cuadro Nº 6 muestra la composición de las exportaciones agropecuarias de México, reguladas en el ámbito de sus relaciones con los Estados Unidos en su gran mayoría.

Las exportaciones agropecuarias de Chile (Cuadro Nº 7) se caracterizan por su diversificación, mostrando 5 grupos de productos (frutas, harina de pescado, maderas, pescado y mariscos y celulosa) con buenas perspectivas de mantenerse y ampliar su participación en los mercados internacionales.

CUADRO 4

MERCOSUR - Exportaciones globales

Principales productos agropecuarios

1990

(Millones de dólares)

CAPITULO NALADISA	PRODUCTOS	VALOR
23	Tortas y residuos de oleaginosos	3.782,6
12	Grano de soja, semillas y frutos diversos	2.223,0
09	Café	1.649,0
15	Grasas y aceites vegetales	1.639,5
02	Carnes	1.329,1
20	Preparaciones de legumbres y hortalizas	1.379,9
10	Cereales	1.547,7
03	Pescado y crustáceos, mariscos	578,4
24	Tabaco	569,3
17	Azúcar	388,6
18	Cacao	368,3
16	Preparaciones y conservas	345,7
52	Algodón	566,5
51	Lana	504,2
08	Frutos comestibles	519,0
07	Legumbres y hortalizas	177,7
04	Leche y productos lácteos	149,8
	Total principales productos	17.718,3
	Otros productos	1.297,7
	TOTAL	19.016,0

Fuente: Elaborado en base a informaciones del banco de datos de Comercio Exterior de la Secretaría.

CUADRO 5

GRUPO ANDINO - Exportaciones globales

Principales productos agropecuarios  
1990

(Millones de dólares)

CAPITULO NALADISA	PRODUCTOS	VALOR
09	Café	1.694
08	Banano y frutas comestibles	961
03	Pescados y crustáceos, mariscos	629
23	Harina de pescado, carne y otros	411
06	Flores y plantas vivas	295
17	Azúcar	204
18	Cacao	168
52	Algodón	121
16	Preparaciones y conservas de pescados y mariscos	80
21	Preparados alimenticios	80
24	Tabaco	72
20	Preparaciones de legumbres y hortalizas	69
44	Madera y manufacturas de maderas	54
15	Grasas y aceites vegetales	38
02	Carnes	36
12	Semillas y frutos diversos	25
01	Animales vivos	22
07	Legumbres y hortalizas	20
51	Lana	19
10	Cereales, arroz	17
	Total principales productos	5.015
	Otros productos	188
	TOTAL	5.203

Fuente: Elaborado en base a informaciones del banco de datos de Comercio Exterior de la Secretaría.

CUADRO 6

MEXICO - Exportaciones globales

Principales productos agropecuarios  
1990  
(Millones de dólares)

CAPITULO NALADISA	PRODUCTOS	VALOR
07	Legumbres y hortalizas	909
08	Frutos comestibles	444
09	Café	414
01	Animales vivos	350
03	Pescados y crustáceos, ma- riscos	302
22	Bebidas	293
20	Preparaciones de legumbres y hortalizas	185
44	Madera y manufacturas de maderas	120
	Total principales productos	3.017
	Otros productos	375
	TOTAL	3.392

Fuente: Elaborado en base a informaciones del banco de datos de Comercio Exterior de la Secretaría.

CUADRO 7

CHILE

CAPITULO NALADISA	PRODUCTOS	VALOR
08	Frutas comestibles, manzanas, peras y otras	701
23	Harina de pescado, carne y salvados, etc.	482
44	Madera y manufacturas de ma- dera	378
03	Pescados y crustáceos, maris- cos	350
47	Pasta de madera	322
16	Preparaciones y conservas de pescados y mariscos, crustá- ceos	117
20	Preparaciones de legumbres y hortalizas, de frutos	107
07	Legumbres y hortalizas	92
	Total principales productos	2.549
	Otros productos	228
	TOTAL	2.777

Fuente: Elaborado en base a informaciones del banco de datos de Comercio Exterior de la Secretaría.

BIBLIOGRAFIA

- ALADI: GATT, situación de las negociaciones en la Ronda Uruguay (ALADI/SEC/di 355)
- ALADI: Las negociaciones en la Ronda Uruguay del GATT (ALADI/SEC/dt 308)
- SELA: Análisis y comentarios sobre el Proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay (SP-V-RC-NCM/di No. 1)
- BUXEDAS, Martín: Mercado y Política (Fondad Uruguay)
- GATT: Focus No. 94, Octubre 1992
- Grupo de Río: Declaración de Montevideo
- SELA/ALADI/IICA/CEPAL: América Latina y el Caribe ante la actual coyuntura de la Ronda Uruguay
- GATT: Proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay (MTN/TNC/W/FA)
- VILLALOBOS, Ruy de: La agricultura en el GATT: alcances de las actuales negociaciones. (Revista "Integración Latinoamericana", N2 151, INTAL).

-----