

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R. 688 (Sem. 46/3) Add. 4
4 de octubre de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario sobre Situación y Perspectivas de la Participación de los Países de América Latina y el Caribe en la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), patrocinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) */

Santiago de Chile, 26 al 28 de octubre de 1988

**SITUACION Y PERSPECTIVAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE
EN LA RONDA URUGUAY**

Addendum

AGRICULTURA

*/ Este Seminario se realiza en el marco del Proyecto CEPAL/UNCTAD/PNUD - RLA/87/019, "Asistencia para el desarrollo del comercio y negociaciones comerciales".

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.



INDICE

	<u>Página</u>
I. ANALISIS DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS EXISTENTES	1
II. IDENTIFICACION DE ELEMENTOS COMUNES Y PUNTOS DE DIVERGENCIA ENTRE LOS PAISES LATINOAMERICANOS	4
III. ELEMENTOS BASICOS DE UNA POSICION LATINOAMERICANA	6

I. ANALISIS DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS EXISTENTES

El impacto adverso de las políticas agrícolas internas de los países desarrollados sobre los flujos de comercio y los precios agrícolas mundiales, constituye la cuestión crítica fundamental de las deliberaciones al interior del grupo de negociación sobre agricultura de la Ronda Uruguay.

De las propuestas presentadas hasta la fecha, surgen básicamente dos grandes tendencias de coincidencia de posiciones:

a) La tendencia a sumar intereses entre exportadores eficientes y los consumidores y contribuyentes de los países que subsidian su agricultura. Los primeros con miras a obtener mayores ingresos y los segundos para beneficiarse de menores costos.

Los exportadores agrícolas eficientes están fundamentalmente representados en el Grupo Cairns, que propone un programa de liberalización del comercio agrícola a realizarse en un plazo de diez años o menos. El grupo considera la más amplia gama de productos agrícolas y prevé la pronta aplicación de medidas correctivas, que complementen los compromisos de statu quo y desmantelamiento asumidos en Punta del Este. Estas consisten en congelar inmediatamente la ayuda y las subvenciones que distorsionan el comercio y de reducir en un 10% en 1989 y otro tanto en 1990 los niveles monetarios globales de la ayuda, constituyendo este compromiso una contribución inicial a la reforma agrícola multilateral a largo plazo. Los primeros pasos de esta reforma a largo plazo deberían consistir también en aumentar las oportunidades de acceso para las importaciones y elaborar normas transitorias complementarias tendientes a reformar progresivamente las disciplinas del GATT. El Grupo Cairns considera que en la reunión de mitad de período prevista para diciembre en Montreal, los Ministros deberían llegar a un acuerdo marco para iniciar la plena liberalización del comercio en 1989. En el terreno del trato más favorable, se eximiría a los países en desarrollo de contribuir a los primeros pasos de la reforma a largo plazo de la agricultura.

Los programas de apoyo a la agricultura han generado también resistencias muy grandes al interior de los propios países desarrollados, con la expresión en presiones para el cambio y en debates internos sobre la gigantesca y creciente carga que representa para sus consumidores y

contribuyentes. Se estima que en 1986 esta fue de US\$36 000 millones en los Estados Unidos, US\$40 000 millones en la CEE y US\$11 000 millones en el Japón. Los consumidores del Japón, por ejemplo, llegaron a pagar ocho veces el precio internacional del arroz y 17 veces el del azúcar.

b) La segunda gran y, a su vez, paradójal tendencia de coincidencia de posiciones ha sido la de sumar intereses estratégicos y de seguridad de países ricos exportadores relativamente ineficientes (Estados Unidos, la CEE y Japón), con los intereses y necesidades de corto plazo de los países importadores en desarrollo.

Aún cuando Estados Unidos persigue tenazmente en un plazo de diez años, la liberalización total y acelerada del comercio agrícola en la Ronda Uruguay, (en una línea similar a la del Grupo Cairns), su recientemente aprobada Ley de Comercio prevé un aumento de los fondos de ayuda destinados al sector agrícola. Esta aparente contradicción se explica, por el hecho de que Estados Unidos considera que, sólo en la medida en que se recupere la demanda en los mercados externos a través de la liberalización del comercio agrícola, estaría en condiciones de reducir el proteccionismo y los fondos de ayuda destinados a la agricultura, toda vez que el porcentaje significativo de exportaciones agrícolas presiona fuertemente sobre el problema del déficit de su balanza comercial.

La situación de la CEE es distinta, en el sentido de que las exportaciones agrícolas han sido consecuencia de su política agrícola común (PAC) y no un objetivo en sí. La dificultad de reformar la PAC, que ha sido uno de los pilares de la construcción del mercado común europeo, se refleja también en una posición de la Comunidad bastante conservadora respecto al objetivo de liberalización del comercio agrícola en la Ronda Uruguay. Incluso ha reiterado su posición sobre la no negociabilidad de los principios básicos de la PAC, y es partidaria, en el fondo, de continuar con gran parte de las políticas actuales. Considera necesario dar prioridad a los productos con graves desequilibrios entre oferta y demanda, tales como cereales, azúcar, oleaginosas, lácteos y carne vacuna. Considera legítima la parte de los mercados internacionales que ella ha adquirido gracias a los subsidios de exportación, y sus compromisos adicionales estarían dirigidos a eliminar aquellos excedentes estructurales, que no se colocan en el mercado interno o

externo y que se sumarían a las ya abultadas existencias en estos rubros. Es decir, la negociación estaría orientada a lograr compromisos multilaterales para mantener con menor costo esa parte "equitativa" en los mercados mundiales.

La Comunidad pretende, por lo tanto, que las negociaciones se centren en medidas de urgencia de corto plazo en algunos productos, a diferencia de Estados Unidos, que insiste en iniciar, desde ahora, las reformas de largo plazo con inclusión de todos los productos agrícolas (incluso bebidas, pescados y productos forestales). Además, este último país considera necesario llegar a acuerdos tempranos a fines de 1988, mientras que la Comunidad se opone a resultados tempranos en agricultura, considerando que un acuerdo sobre agricultura tiene que coincidir con resultados satisfactorios en el conjunto de los grupos de negociación. Por otra parte, la CEE señala la necesidad de un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, a diferencia de Estados Unidos, que sólo sugiere la concesión de un período algo mayor de tiempo para aplicar las medidas de liberalización total a los países en desarrollo más necesitados.

El principal tema de confrontación entre Estados Unidos y la CEE es el de los subsidios a las exportaciones agrícolas. En la declaración de Punta del Este no se hace mención explícita de los subsidios a la exportación y se emplea una terminología más vaga, en el sentido de que se propone eliminar los efectos negativos de todas las medidas directas e indirectas que afectan el comercio agrícola mundial. Dicha terminología da lugar a que los Estados Unidos enfatizen los subsidios directos a la exportación, que son el elemento medular de la política agrícola común de la CEE (PAC), al tiempo que le concede a la CEE la posibilidad de centrar su atención en otras medidas comerciales, tales como los créditos subsidiados o los diversos programas de fomento a la exportación, que figuran en la Ley estadounidense de seguridad alimentaria de 1985.

Otro país que protege fuertemente su producción agrícola doméstica, y es a la vez importador neto, es el Japón. Reconoce en su propuesta la necesidad de corregir la crítica situación de los mercados agrícolas mundiales, pero es muy conservador en cuanto a medidas efectivas de liberalización. Acepta la necesidad de dismantelar los subsidios a la exportación en un plazo a

convenir, pero es muy duro en cuanto a negar el acceso a los mercados, lo que refleja su condición de no exportador y su política de seguridad alimentaria interna. La posición del Japón indica (en una línea similar a la de la CEE), que no es factible revertir totalmente la situación creada en los mercados agrícolas internacionales, porque es necesario mantener un sistema de doble precio (uno interno y otro en los mercados mundiales), y niveles mínimos de apoyo y protección.

En cuanto a los países importadores en desarrollo, la circunstancia coyuntural de precios bajos para los alimentos subsidiados les beneficia, por lo que en el fondo no tienen urgencia de lograr modificaciones en los reglas del GATT, ni en las políticas de apoyo agrícola de los países desarrollados. Entre los países latinoamericanos y caribeños pertenecientes al grupo de importadores netos están México, Perú, Haití, Jamaica, Venezuela, Bolivia y Trinidad y Tobago, aún cuando algunos de ellos no son partes contratantes del GATT.

Las posiciones de los países importadores en desarrollo giran principalmente en torno a tres objetivos, cuyo logro en la Ronda Uruguay son para ellos de fundamental importancia: i) la necesidad de colocar el problema del desarrollo como aspecto central de las negociaciones, enfocando desde allí el tema de la liberalización y reflejando, por ejemplo, la preocupación de que los programas de asistencia doméstica en países en desarrollo, no pueden ser catalogados de subsidios y quedar sujetos a disciplinas estrictas o a compromisos de supresión gradual; ii) la necesidad de evitar que el costo de la liberalización del comercio agrícola, es decir, el aumento de precio de las exportaciones agrícolas de los países desarrollados sea transferido a los países importadores en desarrollo, aumentando la carga sobre sus deficitarias balanzas de pago; iii) la necesidad de reducir u ordenar el papel preponderante de las empresas transnacionales de productos agrícolas y los servicios conexos.

II. IDENTIFICACION DE ELEMENTOS COMUNES Y PUNTOS DE DIVERGENCIA ENTRE LOS PAISES LATINOAMERICANOS

Las primeras posiciones de los países de América Latina y el Caribe en el Grupo de Negociación sobre agricultura parecen indicar que las mayores

discrepancias entre ellos se plantean en torno a objetivos e intereses de corto plazo, principalmente con respecto a los impactos que en ellos causa la crisis de sobreoferta generada por las políticas de apoyo a la agricultura en los países desarrollados. Esta afecta de manera diferenciada a importadores y exportadores de la región: los primeros se sienten beneficiados, mientras que los segundos la consideran perjudicial.

Es necesario puntualizar, sin embargo, que el actual desequilibrio en los mercados agrícolas internacionales, directamente imputable a la sobreproducción de los países desarrollados, se refiere a un número reducido de productos, pero que son fundamentales en la dieta alimentaria regional. Se trata de cereales, oleaginosas, carne vacuna, lácteos y azúcar; las importaciones de estos productos afectan en mayor o menor grado a casi todos los países de la región, donde sólo Argentina se autoabastece.

Son principalmente los objetivos de corto plazo los que han generado discrepancias entre países importadores y exportadores de la región, impidiendo el diseño de una posición conjunta de los países latinoamericanos en sus estrategias de negociación. Los objetivos que persiguen son, en síntesis, los siguientes:

- Objetivos de corto plazo: los países exportadores netos de estos productos se ven afectados en el corto plazo por la pérdida de mercados tradicionales y por la caída en los precios internacionales. Para ellos, la liberalización de los mercados agrícolas y el desmantelamiento de las políticas de apoyo en los países desarrollados implica la recuperación de mercados y mayores ingresos de exportación.

Los países latinoamericanos importadores netos se benefician de un cierto alivio en el egreso de divisas, como consecuencia de menores precios y de la ayuda alimentaria. Dada la situación de crisis y de restricción externa por la que atraviesan, tienen interés en mantener el statu quo.

- Objetivos de largo plazo: llevan implícito una coincidencia de intereses entre países latinoamericanos exportadores e importadores. Para ambos grupos de países, la mantención de los desajustes actuales en el mercado agrícola mundial significa, en el largo plazo, un creciente disuasivo de la producción agrícola local y el peligro de una invasión de importaciones agrícolas baratas. Actúa, a su vez, como factor de desactivación de un

desarrollo económico que incorpore a la agricultura y sectores conexos como pilar de crecimiento y lleva implícito el peligro de una dependencia importadora de productos agrícolas, constituyendo un elemento de inseguridad alimentaria con una posición de debilidad frente a eventuales presiones de países proveedores.

La discrepancia entre importadores y exportadores latinoamericanos, que ha impedido el diseño de una posición común, determina necesariamente un bajo perfil de negociación frente a los países desarrollados, el que difícilmente puede ser modificado sin antes estructurar una concepción efectivamente latinoamericana y caribeña, que responda a los requerimientos de desarrollo agropecuario y de seguridad alimentaria a largo plazo de la región en su conjunto. Los países importadores deben tener en cuenta, además, que su posición, favorecida coyunturalmente por la distorsión de los mercados, puede transformarse en la misma medida en que los países desarrollados modifiquen sus políticas de sobreproducción y de subsidios a las exportaciones.

III. ELEMENTOS BASICOS DE UNA POSICION LATINOAMERICANA

La realidad señala que las perspectivas de reforma de las políticas agrícolas de los países desarrollados, en el contexto de la Ronda Uruguay, no son muy promisorias. Abundan los ejemplos de como las principales potencias han eludido los compromisos de statu quo y desmantelamiento asumidos en Punta del Este. Las tendencias a preferir los acuerdos bilaterales a las soluciones multilaterales y las crecientes medidas restrictivas o perturbadoras adoptadas recientemente por los países desarrollados, pone en tela de juicio su real compromiso en la tarea de lograr una ronda de negociaciones agrícolas exitosa.

En consecuencia, es importante que América Latina y el Caribe definan en la hora actual sus objetivos e intereses con la mayor precisión posible, con miras a sustentar una posición consistente y sólida ante los países que pueden influenciar su desarrollo agrícola desde el exterior. Para ello resulta necesario que los esfuerzos de negociación y concertación agrícola se sitúen en el contexto de la necesidad estratégica de desarrollo y seguridad alimentaria regional en el largo plazo, enfatizando los principios de integración y fortalecimiento agrícola concertado.

Se requiere para ello no sólo de conciencia de la potencialidad regional, sino además, de decisión política. Esta debe expresarse en la realización de serios esfuerzos de coordinación con miras a definir una modalidad de seguridad alimentaria regional, y en instrumentos de política y medidas coherentes a nivel nacional y regional, en función de esa concepción estratégica.

A partir de los conceptos básicos de liberalización comercial, desarrollo agrícola y seguridad alimentaria, los esfuerzos de negociación latinoamericanos en la Ronda Uruguay deberían centrarse en una posición conjunta que podría ser la siguiente:

Una propuesta que apoye y promueva la tesis de liberalización global del comercio agrícola, pero ofreciendo a la región la posibilidad de una protección temporal que le permita reactivar la producción y la demanda, particularmente intrarregional, creando las condiciones para participar con mayor equidad en la ulterior liberalización plena de dicho comercio a nivel global.

Modificando el concepto del "trato especial y diferenciado" por el concepto de "desarrollo y protección regional temporal", la propuesta del Grupo Cairns podría constituir un buen punto de partida, porque estaría aportando los elementos principales a una posición integrada de la región.

Para América Latina y el Caribe se trataría de estructurar una propuesta más específica, que consideraría las siguientes medidas inmediatas:

- Congelamiento inmediato, en los niveles actuales, de las restricciones de acceso a los mercados y de las subvenciones (directas e indirectas) a la exportación y a la producción.

- Mantención e intensificación de los programas de ayuda alimentaria a países en situación precaria.

A partir de principios de 1991 se trataría de crear, en una etapa de diez años, las condiciones objetivas para el ordenamiento a largo plazo del comercio agrícola mundial, con las siguientes medidas:

- Reducción gradual de las subvenciones a la exportación y producción, y de las restricciones arancelarias y no arancelarias de acceso a mercados, principalmente en los países desarrollados. Como unidad de medida de los niveles de desmantelamiento, habría que considerar el uso de las ya propuestas

en la Ronda Uruguay, tales como el equivalente de subsidios al productor (ESP). Incluiría también la armonización y transparencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias que afectan el comercio de productos agropecuarios.

- El establecimiento de una restricción arancelaria externa común latinoamericana, de carácter temporal, que incentive el abastecimiento intrarregional. Esta estaría sujeta a una reducción gradual a partir de fines de la etapa de diez años, y se fijaría a niveles diferentes para los productos que son objeto de subsidios por parte de los países desarrollados y aquellos que no lo son.

- Medidas compensatorias para los países importadores de la región, que le permitan proteger sus balanzas de pagos del impacto directo de la liberalización, pero no más allá del período total previsto para esta etapa. Entre las medidas compensatorias podría considerarse una compensación, financiera o equivalente, por parte de los países desarrollados y de organismos internacionales de crédito que cubra, al menos parcialmente y por un período de tiempo a acordar, los mayores egresos netos de divisas que deban enfrentar los países latinoamericanos importadores por el aumento de los precios (tales como condonación, créditos en condiciones especiales, etc.).

- Mantención de programas de ayuda alimentaria para los países con una situación alimentaria precaria. Tal como lo ha planteado la delegación de México en la Ronda Uruguay, se contraponen el hambre en vastas zonas del planeta con la superabundancia excedentaria en unos pocos países. En este contexto puede y debe realizarse una redistribución de los recursos de los exportadores ricos a los importadores pobres, y no, de los exportadores pobres a los importadores pobres.

- Para el largo plazo se fijarían normas de aplicación global y generalizada de ordenamiento del comercio agropecuario, basadas en la eliminación total de las políticas distorsionadoras del comercio agrícola mundial. En esta etapa tendría aplicación plena un conjunto de disciplinas y normas revisadas y reforzadas del GATT. Simultáneamente, se iniciaría la eliminación gradual del arancel externo común latinoamericano.

Se podría argumentar que esta propuesta, con una concepción de "protección al desarrollo e integración regional", sería contradictoria con

los postulados del GAIT y con los objetivos de la Declaración de Punta del Este. Cabe señalar, sin embargo, que sí es concordante con el espíritu del trato especial y diferenciado al que se hace acreedores a los países en desarrollo. Por otra parte, se trata de una tesis de liberalización segmentada a lo interno y externo de la región, de carácter temporal, creando las condiciones para participar con mayor equidad y de acuerdo a sus ventajas naturales en la liberalización plena del comercio agrícola a nivel global.

Una posición conjunta de América Latina y el Caribe en la Ronda Uruguay, implica la realización paralela de esfuerzos internos de coordinación y acción regional, con respecto a la tesis de desarrollo y fortalecimiento agrícola latinoamericanos. Para ello habría que considerar acciones como las siguientes:

- Identificación del potencial de complementación y abastecimiento de productos agrícolas y tropicales en la región y formulación de un programa de expansión del comercio intrarregional.

- Un programa de liberalización paulatina del comercio agropecuario al interior de la región, combinado con medidas de fomento del comercio y de cooperación y complementación intrarregional.

- Medidas compensatorias para los países importadores de la región, en el sentido de que una parte del costo de la liberalización sea asumida por los países latinoamericanos exportadores eficientes, como contrapartida al incremento de ingresos por mayores precios y como fórmula de acceso creciente al mercado intrarregional (tales como mecanismos de financiamiento directo o pago diferido). Otra posibilidad es que los propios países importadores asuman una parte, paulatinamente creciente, de los costos, a través de políticas internas que trasladen una parte de la carga a los consumidores nacionales y privilegien a los productores agrícolas. Esto permitiría reactivar el sector agrícola nacional para avanzar hacia fórmulas más sanas de abastecimiento nacional.

