
Boris Marañón, David Román

POLÍTICAS COMERCIALES AGRÍCOLAS DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y SUS EFECTOS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Este artículo pretende hacer un reconocimiento de las principales tendencias ocurridas en el comercio agropecuario mundial, examinar las políticas comerciales agrícolas de los países desarrollados (PD), y, finalmente, desprender algunas conclusiones relevantes para el desarrollo de la política comercial agrícola del Perú

Para tal efecto, se ha dividido en cuatro secciones. La primera muestra las principales tendencias en el comercio agropecuario mundial. La segunda resume las características más importantes de las políticas comerciales de los PD, particularmente de aquellas que afectan las exportaciones de los países en desarrollo (PED). La tercera evalúa la propuesta de negociación y los posibles efectos de la conclusión de la Ronda Uruguay. Finalmente, en la cuarta sección se formulan algunas conclusiones relevantes para los PED sobre el comportamiento del comercio agrícola en los 90.

TENDENCIAS RECIENTES DEL COMERCIO AGROPECUARIO MUNDIAL

Creciente importancia de los PD en el comercio mundial de productos agropecuarios

En las últimas décadas se ha incrementado la presencia de los PD en el mercado mundial de productos agropecuarios (incluye alimentos y materias primas agrícolas) como exportadores y como importadores. Respecto de lo primero, de los 234 mil millones de dólares a que llegaron las exportaciones mundiales en 1990, el 72% correspondió a los PD. Estos, al mismo tiempo, fueron los destinatarios del 68% de

las exportaciones totales¹ De esto se desprende que los PED ocupan un lugar secundario como exportadores y como mercados

Además, hay que resaltar los importantes cambios en la participación de los países en el mercado mundial de alimentos, que se evidencia en el rol de la Comunidad Económica Europea (CEE), Estados Unidos, China y Tailandia entre los quince primeros países exportadores de alimentos La CEE se ha constituido en la primera potencia, aumentando su peso del 31.5 al 40% del valor total de las exportaciones mundiales de alimentos entre 1980 y 1990 Estados Unidos ha bajado su participación del 17.5 al 13%, pero en términos netos (exportaciones menos importaciones) se mantiene en el primer lugar China y Tailandia son un ejemplo de países que incrementan su participación como exportadores de 1.5 a 2.5% y de 1.5 a 2%, respectivamente En el caso de China, resalta además el hecho de que este país está dejando de ser un importador neto de alimentos

Hacia la formación de bloques económicos

Si bien en los próximos años no es posible una apertura multilateral significativa del comercio agrícola (aspecto que se trata en la tercera sección), lo que viene ocurriendo con fuerza son otras dos modalidades de apertura: la preferencial o por bloques y la unilateral

La primera se caracteriza por la apertura de segmentos específicos de las economías entre determinados países, y generalmente bajo un marco de reciprocidad El ejemplo más claro es la CEE, que a partir de enero de 1993 se convertirá en el espacio económico más importante del mundo² Otros casos, con distintos grados de avance, son el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá, MERCOSUR y el Pacto Andino

La apertura unilateral, enmarcada en los programas de ajuste estructural apoyados por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), abarca no sólo al sector agropecuario sino también a otros sectores económicos, y se caracteriza por la liberalización del comercio exterior de productos e insumos agropecuarios, la reducción de subsidios internos, la liberalización de precios de sustentación y de precios controlados³

- 1 El rubro comercio agropecuario comprende a los productos alimenticios y a las materias primas Ver GATT «El comercio internacional 90-91» vol II Bélgica 1991
- 2 La constitución de los bloques económicos no está libre de dificultades En el caso de la CEE esto se evidencia en los problemas derivados de la ratificación del Tratado de Maastricht que fuera firmado en febrero de 1992 Dinamarca ha rechazado en referéndum este tratado y junto con Inglaterra se opone a ceder su soberanía nacional en materia de defensa política monetaria y prestaciones sociales Por su parte los países socios más pobres (España Grecia Portugal e Irlanda) consideran insuficiente el monto del presupuesto comunitario destinado a mejorar los niveles de vida en dichos países
- 3 Ver TREJOS, R y C SANTANA *Apertura económica Características e implicaciones para el sector agroalimentario en América Latina y el Caribe* San José de Costa Rica ICCA setiembre de 1991 capítulo 3

De acuerdo con un informe del GATT, desde el inicio de la Ronda Uruguay en 1986 llega a sesenta y tres el número de países que han tomado iniciativas autónomas de liberalización parcial o total del comercio, de ellos, cincuenta y uno son PED o exsocialistas. Las medidas de liberalización adoptadas en estos últimos países fueron por lo general mucho más ambiciosas que aquellas emprendidas en los países de ingresos más elevados⁴

Los PD optan por la apertura preferencial, mientras que los PED lo hacen principalmente por la apertura unilateral, lo que en un contexto mundial crecientemente proteccionista significa abrir el mercado interno sin obtener compensaciones equivalentes en el acceso a los mercados de dichos países

Otro hecho significativo es que la constitución de los bloques económicos, especialmente en los PD, podría generar problemas de acceso para los productos de los PED si aquellos deciden elevar los niveles de protección accediendo a las peticiones de los países socios con un menor desarrollo relativo. Este es el caso de España, Portugal y Grecia dentro de la CEE, países que tienen una estructura de producción agrícola semejante (en frutas, hortalizas, legumbres, vino) a la de América Latina. Un ejemplo de esto es el pedido de Canarias para que España vote cualquier propuesta de la CEE para liberalizar el comercio del plátano y del tomate, pues esta medida perjudicaría a 80,000 trabajadores⁵

Cambios en el modo de protección a la agricultura en el mediano plazo

Esta tendencia está relacionada con la propuesta de «arancelización» (conversión de las barreras no arancelarias en aranceles) hecha por el director general del GATT, Arthur Dunkel (véase la tercera sección). Es necesario tener en cuenta que si bien la CEE, Estados Unidos y Japón difieren en los mecanismos establecidos para proteger a sus agricultores, tienen en común un modo de protección que implica una elasticidad de transmisión cero ($E_t=0$), es decir, que las fluctuaciones en los precios internacionales no repercuten en los precios efectivos recibidos por los agricultores. Con la «arancelización», los mercados internos ya no estarían aislados del mercado mundial. Desde 1989 la CEE ha aceptado esta propuesta, pero a condición de añadir al arancel un elemento corrector de las fluctuaciones del mercado internacional. Al mismo tiempo, la CEE propone que los pagos compensatorios (*deficiency payments*), que constituyen la base del sistema protector de

4 GATT «Revista general por el Consejo de la evolución del comercio internacional y del sistema de comercio» Marzo de 1992 p 27

5 Ver *El País* 9 de marzo de 1992 p 8

Estados Unidos, Canadá y Australia, también deberían transformarse en equivalentes arancelarios⁶

Otro hecho a resaltar es que en los PD con excedentes agrícolas estructurales, entre ellos la CEE, se viene registrando un cambio en los roles tradicionales asignados a la agricultura, incorporando la preocupación por el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales. En la CEE, la reforma de la política agrícola común (PAC) implicaría asignar a los agricultores dos roles básicos: el productivo y el de la protección del medio ambiente (en el que el productor debe ser apoyado para la utilización de métodos de producción menos intensivos)

Permanencia de mercados internacionales saturados

Ya que en los próximos años no se avizora una liberalización significativa del comercio agropecuario mundial, es probable que continúe la situación de depresión de los precios internacionales de los alimentos imperante en la década pasada⁷. Para esta década se prevé que el mercado mundial de alimentos permanecerá deprimido. En el caso de los productos agrícolas no transformados (café, té, cacao, entre otros) habrá una demanda estable frente a un exceso de oferta. Lo mismo ocurrirá con los alimentos básicos: cereales, lácteos, azúcar, carnes y oleaginosas. Se espera, además, que siga incrementándose el número de productos sustitutos de los tradicionales (del azúcar, del cacao, etcétera)⁸.

En los próximos años el mercado mundial de alimentos será escenario de una mayor competencia, por el surgimiento de nuevos países exportadores procedentes de Europa Oriental –Polonia (lácteos), Checoslovaquia (lácteos y carnes)– y de Asia. En este último grupo de países se puede advertir que Tailandia y Malasia están desarrollando una agroindustria de exportación. En Tailandia las exportaciones de aves crecieron, entre 1984 y 1989, a una tasa de 26% anual, mientras que las de piña en conserva lo hicieron al 14%⁹.

Al mismo tiempo, el acelerado crecimiento de los ingresos en los países del sudeste asiático ha hecho que estos se constituyan en importantes mercados de alimentos, pues han registrado un rápido crecimiento de sus importaciones entre 1980 y 1990 (ver gráfico 1). El subsector que ofrece ciertas perspectivas alentadoras de crecimiento de la demanda es el de frutas y hortalizas frescas y procesadas, influido

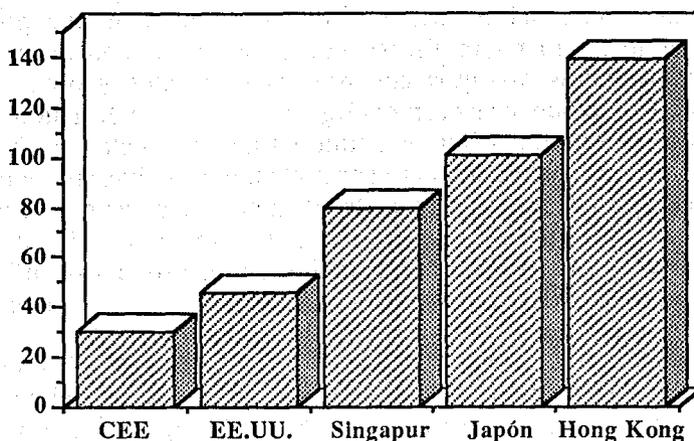
6 Ver BARCELÓ, L. V. *Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1991, sección 1.6.

7 En los 80 los precios de los productos de exportación de los PED –sin considerar al petróleo– experimentaron una fuerte caída, que significó una baja de 30% en promedio en términos reales.

8 Ver TREJOS R. y C. SANTANA. *Apertura económica*, ob. cit. capítulo 2 y OECD *Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook, 1992*. París, 1992, segunda parte.

9 DI GIROLANO G. «El escenario agrícola mundial en los años noventa», en *Revista de la CEPAL*, N.º 47. Santiago de Chile: CEPAL, agosto de 1992.

Gráfico 1
Crecimiento del valor de las importaciones de alimentos
 (% acumulado 1980-90)



Fuente: GATT.

por la preocupación en los PD por el cuidado de la salud. Este aspecto se desarrolla a continuación.

La internacionalización del comercio de frutas y hortalizas

En las últimas décadas se viene registrando a nivel mundial un importante crecimiento de la producción y el comercio de frutas y hortalizas. En 1986 este rubro alcanzó un nivel total de importaciones de US\$ 25 mil millones, de los cuales el 58% corresponde a frutas y el 42% restante a hortalizas.

Los países exportadores hortofrutícolas son tanto en desarrollo como desarrollados, pero cada grupo parte de ventajas comparativas distintas. Los primeros se apoyan en la disponibilidad de recursos naturales y mano de obra barata, mientras que los segundos en las innovaciones tecnológicas y en el dominio del sistema comercial¹⁰. En el comercio de frutas y hortalizas, los mercados más importantes son Europa y América (principalmente América del Norte, con 24.4%)¹¹.

Algunos de los factores que han contribuido al crecimiento del comercio mundial hortofrutícola son:

10. Ver BARCELÓ, L. V.: *Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española*, ob. cit., sección 2.3.

11. Ver VERA, José y Mario GALLO: *Agroindustria, oportunidades de exportación para el Perú*. Lima: Fundación Ebert, 1990, esquema 3.

– La transformación de las pautas de consumo en los PD Green¹² destaca que en dichos países –los de Europa, Japón y Estados Unidos– se ha conformado, entre los años 60 y 80, una estructura matricial de mercado alimentario en la que los consumidores se preocupan por obtener una mercancía bien diferenciada y de calidad, aunque por ella deban pagar un precio mayor. En esta nueva estructura cada consumidor encuentra productos distintos con precios diferentes y opta por el perfil de consumo que le es propio: elige ciertos bienes de acuerdo con el costo y otros según la diferenciación. Para Green, estos cambios se explican por la mejora de los ingresos reales, por la diversificación de los lugares de consumo (destacando el auge del consumo fuera de casa), por la multiplicación del tipo de productos consumidos, y por las variaciones en la forma de preparación de los productos, influidas por el surgimiento de nuevas técnicas de cocina y por el deseo de disminuir el tiempo de preparación de los alimentos.

– La creciente preocupación de los consumidores de los PD por una alimentación con bajos niveles de aditivos químicos artificiales (colorantes, preservantes, saborizantes). Se advierte, por ejemplo, un crecimiento en la demanda por productos frescos y congelados, y un descenso en la de enlatados. Mientras que en Estados Unidos el consumo *per cápita* de zanahorias frescas aumentó de 5.6 libras a mediados de los 70 a 9.9 entre 1986 y 1988, el consumo *per cápita* de melocotones en lata disminuyó de 4.6 a 3.3 libras en el mismo período.

– La denominada tendencia de retorno a la naturaleza –no sólo en el aspecto del consumo, sino como forma de vida– se ha visto reforzada por el crecimiento de la corriente de productos orgánicos, que enfatiza el uso mínimo de fertilizantes e insecticidas en la producción y de aditivos artificiales en el procesamiento de alimentos, así como el uso de tecnologías que no dañen el medio ambiente. Este mercado de alimentos orgánicos es muy dinámico en los PD (Estados Unidos, CEE, Japón). En Holanda, en la década pasada la demanda creció sostenidamente, y en 1990 el número de tiendas dedicadas a este rubro creció en 8%.¹³

– Este comercio internacional hortofrutícola ha sido facilitado por los avances tecnológicos en materia de refrigeración y transporte, los que han permitido alargar la vida de los productos y que estos lleguen en buen estado de conservación a las mesas de los consumidores.

El comercio de frutas y hortalizas está siendo considerado en diversos PED como una forma de inserción en el mercado mundial, aprovechando las ventajas comparativas naturales de dichos produc-

12 GREEN, Raul «La evolución de la economía internacional y la estrategia de las transnacionales alimentarias», en *Comercio Exterior*, vol. 40, Nº 2, Febrero de 1990, pp. 98-99.

13 Ver CBI «Health Foods: A Survey of The Netherlands and other Major Markets in the European Community» The Netherlands, abril de 1991.

tos En América destaca el caso de Chile, que se ha convertido en el principal exportador de frutas (uvas y manzanas) del hemisferio sur¹⁴

No obstante, es difícil prever el margen de estabilidad y el comportamiento de estos mercados en el largo plazo, pues sus condiciones pueden cambiar con rapidez. En el caso de algunos productos (frutas y hortalizas frescas), la alta rentabilidad ha estimulado el crecimiento de la producción y de las exportaciones, con lo que se ha producido una saturación de los mercados y la consiguiente baja de los precios y la rentabilidad. También está el problema de la vulnerabilidad de muchos de estos productos, por su carácter de bienes de lujo y orientados a un segmento pequeño de consumidores. La demanda, en la medida en que son productos caros y que no están incorporados a la dieta cotidiana, está en relación al ciclo económico. Por tanto, si el consumidor considera que no son bienes esenciales puede prescindir de ellos¹⁵

*El desarrollo de la biotecnología*¹⁶

La biotecnología ofrece un abanico muy extenso de posibilidades en la producción y el comercio agrícolas. Sin embargo, si se tienen en cuenta las características actuales de su evolución, los PED no estarían en condiciones de aprovechar sus efectos positivos.

A diferencia de la «revolución verde», sustentada principalmente en inversiones de instituciones públicas, la investigación en biotecnología se viene desarrollando con una mayoritaria participación del sector privado —especialmente de las corporaciones transnacionales—, el que busca proteger los conocimientos biológicos sobre las nuevas variedades logradas a través de las patentes y el secreto industrial.

Mientras que en los PD existen políticas gubernamentales destinadas a fortalecer la posición competitiva de las industrias relacionadas con la biotecnología —financiamiento de la investigación básica, promoción de la cooperación horizontal entre empresas y fortalecimiento de la propiedad industrial—, en los PED, con algunas excepciones, sucede todo lo contrario. Esto se evidencia en un estudio del IICA en el que se establece que a nivel de los países de América Latina y el Caribe la investigación y desarrollo en agrobiotecnología se caracteriza por la inexistencia de prioridades, baja inversión, deficiencias de

14 Entre 1974 y 1990 las exportaciones frutícolas chilenas se han multiplicado dieciséis veces. Ver Publicaciones Lo Castillo «Anuario del campo 91/92. Libro del año de la agricultura chilena» Santiago de Chile p. 110.

15 Di Girolano G. «El escenario agrícola mundial en los años noventa» ob. cit.

16 Ver UNCTAD «Aspectos comerciales y de desarrollo y consecuencias de las tecnologías nuevas e incipientes. El caso de la biotecnología» Marzo de 1991.

infraestructura y equipo, así como por su escasa vinculación con el sector productivo¹⁷

Estas particularidades del desarrollo actual de la biotecnología hacen ver con pesimismo sus posibilidades de difusión, transferencia y aplicación en la mejora de la agricultura de los PED

En el plano del comercio agrícola, el desarrollo de la biotecnología traerá como consecuencia una sustitución de productos agrícolas, muchos de los cuales son producidos por los PED. Los principales cultivos afectados serán café, plátano, algodón, caña de azúcar, cacao, arroz, yuca, papa, palma de aceite, piña, entre otros, en plazos que van de cinco a diez años

De manera inmediata, ya se puede ver que la aplicación de la biotecnología está afectando el mercado internacional del azúcar, pues en Estados Unidos este producto está siendo reemplazado por un edulcorante obtenido a partir del maíz¹⁸

Por tanto, para no rezagarse en el desarrollo de la biotecnología y no quedar al margen de sus enormes beneficios, los PED deben establecer políticas gubernamentales claras y un apoyo sostenido a esta actividad. Al mismo tiempo, deben idear mecanismos de transferencia de estas técnicas desde los PD a través de instituciones internacionales. En este aspecto los PD pueden apoyarse en el hecho de ser depositarios del 90% de los recursos genéticos que han servido de base para el desarrollo de nuevas variedades

De esta revisión de las tendencias del comercio agropecuario mundial se pueden desprender algunas ideas para la definición de la política comercial agropecuaria de nuestro país

1 Algunas de las tendencias de signo negativo pueden ser atenuadas si se toman decisiones políticas a nivel estatal destinadas a apoyar al sector agropecuario. Son los casos de las importaciones de alimentos y el desarrollo de la biotecnología

2 En el caso del mercado mundial de alimentos, que continuará sobreabastecido y con precios artificialmente bajos, las importaciones de alimentos seguirán perjudicando al agro nacional. Este impacto negativo podría ser atenuado con el perfeccionamiento del mecanismo de bandas de precios establecido en 1991, criticado por su inestabilidad y reducida cobertura¹⁹

17 JAFFE, Walter. *La problemática del desarrollo de las agrobiotecnologías en ALAC*. San José de Costa Rica. IICA, setiembre de 1991

18 En Estados Unidos el consumo *per cápita* de edulcorantes entre 1970 y 1990 registra una baja en la participación de la sacarosa de 84.1 a 60%, mientras que se incrementan los niveles relativos de consumo de aquellos correspondientes al jarabe de maíz y aspartame de 0 a 21% y de 0 a 9.5% respectivamente. Ver PAREDES LÓPEZ, O. «Retos y oportunidades de la biotecnología alimentaria», en *Comercio Exterior*, vol. 40 N° 12, Diciembre de 1990, pp. 1143-1152

19 Sin embargo, la decisión gubernamental parece estar orientada a sustituir este mecanismo por una sobretasa uniforme de 10%. A fines de octubre de 1992 se estableció esta sobretasa para el maíz duro y sorgo importados

3 En relación a la concentración del desarrollo de la biotecnología en empresas privadas de los PD, nuestro país, para no quedar marginado de los beneficios de esta, debería

a Impulsar decididamente esta actividad en materia de infraestructura, personal y financiamiento Para ello es necesario definir un grupo prioritario de cultivos y crianzas, entre los que deben incluirse productos orientados a la exportación (azúcar, algodón, café, cacao, frutas y hortalizas) y otros destinados al mercado interno

b Junto a otros países latinoamericanos, hacer pesar nuestra riqueza genética²⁰ para tratar de conseguir en los foros internacionales recursos financieros que permitan apoyar el desarrollo de la biotecnología y para establecer mecanismos de transferencia de las biotecnologías de las empresas privadas de los PD

4 Dadas sus condiciones ecológicas favorables, el Perú tiene una gran oportunidad en el rubro del comercio mundial de frutas y hortalizas Sin embargo, hasta ahora esta actividad se viene desarrollando en condiciones adversas (infraestructura, política macroeconómica, etcétera) Tampoco hay un plan de desarrollo nacional que articule los esfuerzos de los sectores involucrados y permita, de un lado, enfrentar un mercado mundial cada vez más competitivo, y, de otro, contribuir al desarrollo rural

5 El retiro temporal del Perú del Pacto Andino (hasta diciembre de 1993) parece ir contra la tendencia hacia la formación de bloques económicos (ver, en esta edición, el artículo de Javier Alvarado) La participación del Perú en el Grupo Andino no debe verse únicamente desde el punto de vista del monto del comercio de bienes (que en realidad no es muy significativo), sino también como un medio para tener un mayor poder de negociación con los PD sobre temas diversos, entre los que destacan un mayor acceso a sus mercados, deuda externa, narcotráfico, entre otros

LAS POLÍTICAS COMERCIALES AGRICOLAS DE LOS PD²¹

El comercio agrícola mundial representa una de las excepciones más importantes a las normas multilaterales que rigen el comercio internacional de la posguerra, quizá por ello se trate de un comercio distorsionado, claramente conflictivo y en el que la inestabilidad e incertidumbre resultan una norma

20 Una muestra de la riqueza genética de los países latinoamericanos en materia de alimentos (raíces y tubérculos granos legumbres, vegetales y frutas) puede encontrarse en el libro *Lost Crops of the Incas* Washington D C National Academy Press 1989

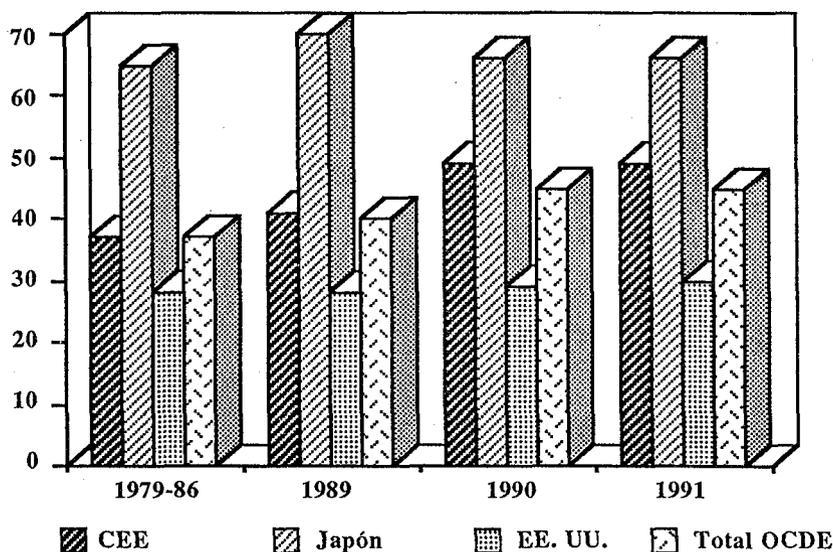
21 Esta sección ha sido elaborada tomando como base los documentos correspondientes a Estados Unidos a la CEE y al Japon redactados por la Secretaria del GATT entre 1989 y 1991 en el marco del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (EE UU C/RM/S/23 A B Japon C/RM/S/8 A B y CEE C/RM/S/10-A) y UNCTAD «Informe sobre comercio y desarrollo 1991» Agosto de 1991

Las políticas nacionales de los PD tienen una gran responsabilidad. Estas políticas han afectado el normal desenvolvimiento de los mercados agrícolas e impedido una especialización sobre la base de ventajas comparativas. En lo fundamental, estas políticas han tenido dos momentos.

Uno inicial, en el que dichas políticas estuvieron destinadas a subvencionar la producción interna con el objetivo de mejorar el ingreso de los agricultores y aumentar la autosuficiencia alimentaria. Para ello se ejecutaron costosos programas de intervención gubernamental (ver gráfico 2), entre los que destacan los pagos directos a los productores y los créditos subsidiados. Estos programas de intervención se combinan con una serie de restricciones y obstáculos a las importaciones destinadas a aislar a los productores nativos de la competencia externa. Con este fin se establecieron diversas medidas y prácticas comerciales que van desde derechos de aduanas convencionales, aranceles estacionales, niveles menores de consolidación, progresividad arancelaria, hasta un complejo sistema de medidas no arancelarias, como gravámenes variables, precios mínimos, cuotas globales y bilaterales, limitaciones voluntarias a la exportación, prohibición de importaciones, y reglamentos sanitarios y fitosanitarios destinados a limitar el acceso de productos agrícolas del exterior.

En un segundo momento, y como resultado de estas políticas (intervención gubernamental y protección en frontera), se aumentaron los niveles de autosuficiencia en varios productos, mientras en otros se

Gráfico 2
OCDE: Subsidios equivalentes al productor, 1979-1991



generaron enormes excedentes (lácteos y azúcar), los mismos que son exportados a precios subsidiados con un elevado costo fiscal. El ejemplo más notable es el de la CEE, que se transformó en exportador neto de varios productos que tradicionalmente importaba (es el caso del azúcar)

Los exportadores eficientes han sido los perdedores de las políticas agrícolas aplicadas por los PD. Primero fueron desplazados de los mercados que abastecían con precios competitivos, y luego se los sacó de terceros mercados al no poder competir con exportaciones subsidiadas. En otros países, como el Perú, este mercado mundial distorsionado ha sido uno de los factores que más afectaron a la agricultura, pues nuestro país importó grandes volúmenes de alimentos subsidiados.

A continuación analizaremos, brevemente, las principales políticas comerciales agrícolas ejecutadas por la CEE, Estados Unidos y Japón, países que en conjunto explican más del 50% del comercio agropecuario mundial.

Política comercial agrícola de la CEE

Como conjunto, la CEE es el agente más dinámico en el comercio agrícola mundial. En 1990 sus exportaciones totalizaron 162,800 millones de dólares, cifra equivalente al 37.5% del total mundial y superior en 2.7 veces a las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos. Las importaciones, por su parte, alcanzaron los 196,200 millones de dólares (41.2% del total mundial), esto es, cinco veces el valor de las importaciones norteamericanas.

El balance comercial agrícola de la CEE es tradicionalmente deficitario. No obstante, con base en su PAC la CEE ha conseguido ser autosuficiente en muchos productos e incluso ubicarse como el principal abastecedor mundial de varios de ellos, como por ejemplo el azúcar.

En 1990 el balance comercial agropecuario de la CEE fue negativo en 33,500 millones de dólares (más de la mitad del déficit comercial total). Lo abultado de esta cifra refleja posiciones claramente diferenciadas en la CEE. Estas van desde países líderes en el comercio mundial agrícola, como es el caso de Francia y los Países Bajos, que exhiben un gran superávit en su comercio, países cercanos al equilibrio comercial, como Bélgica-Luxemburgo, hasta países con elevados y estructurales déficits comerciales, como Italia, el Reino Unido y Alemania. Durante 1990 estos tres países acumularon un déficit de 56,400 millones de dólares.

Resulta evidente que semejantes magnitudes de comercio generan un fuerte impacto sobre la dinámica del comercio mundial, razón por la cual la PAC, y en especial la política comercial agrícola que de ella se deriva, son causa de grandes controversias internacionales.

La última controversia Estados Unidos-CEE en materia agrícola se inició en noviembre de 1992 y alcanzó visos de guerra comercial. El origen se remonta a enero de 1988, cuando la Asociación Estadounidense de la Soja denunció la política de subsidios aplicada por la CEE a estos productos argumentando que afectaba sus exportaciones. Los Estados Unidos amenazaron con una elevación de hasta 200% en los aranceles de diversos productos agropecuarios procedentes de la CEE (el vino y los quesos figuraban entre los más afectados) si los subsidios a la soya y al girasol no se reducían antes del 5 de diciembre. El conflicto fue resuelto a nivel político-diplomático, aun cuando en la CEE ha dejado fisuras derivadas del sentimiento de que el acuerdo es muy favorable a los intereses norteamericanos y que daña seriamente a los agricultores comunitarios. Las imágenes de la violenta protesta de agricultores franceses y belgas, transmitidas por la televisión a nivel mundial, grafican claramente este sentimiento.

LA PAC

La PAC es una de las bases fundamentales de la CEE, al tiempo que constituye la política comunitaria de mayor grado de integración, representando el 65% del presupuesto comunitario. El sector agropecuario es un sector muy intervenido por políticas gubernamentales, así como altamente protegido de la competencia externa. Los principios fundamentales de la PAC son:

a Unidad de mercado. Se refiere a la libre circulación de los productos agrarios entre los Estados miembros.

b Preferencia comunitaria. Es la protección ofrecida a los agricultores locales frente a las importaciones.

c Solidaridad financiera. Los gastos de la PAC (sumamente elevados) son costeados por todos los miembros, para lo cual se ha creado el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA).

Existen cuatro formas básicas de organizar los mercados de productos agropecuarios, las que se detallan en el cuadro 1.

El proteccionismo es un factor clave de la PAC. Los productos agrícolas se encuentran protegidos por un complejo sistema basado en derechos de aduana *ad-valorem*, exacción reguladora (funciona como un derecho específico) y un sistema de precios mínimos o compensatorios. También se recurre a cuotas.

En mayo de 1992, el Consejo de Ministros de Agricultura de la CEE aprobó un paquete de medidas para la reforma de la política agropecuaria destinado a reducir los gastos de apoyo a la agricultura comunitaria. Las razones de la reforma propuesta son exclusivamente de carácter interno, y están dirigidas a un cambio de énfasis de la política agraria.

Cuadro 1
Formas de organizacion del mercado agricola de la CEE

Formas de intervencion	Caracteristicas
Proteccion externa e intervencion	<ul style="list-style-type: none"> • Afecta al 70% de la producción agraria, en especial cereales, mantequilla, lacteos, azucar, carnes de vacuno y porcino • El objetivo es evitar que los precios internos caigan por debajo de un precio mínimo • Los organismos de intervención adquieren por licitacion la produccion excedente en épocas de gran oferta, la mercancia almacenada es vendida luego, cuando la situación se reequilibra o se exporta
Proteccion externa sin intervencion	<ul style="list-style-type: none"> • Afecta al 26% de la producción agraria • No se requieren medidas para sostener el mercado interior • Productos comprendidos huevos, aves de corral, flores, vino y algunas variedades de frutas y hortalizas
Ayudas complementarias a los precios	<ul style="list-style-type: none"> • Se aplican a los productos que en virtud de los compromisos asumidos en el GATT no pueden ser protegidos (la colza, las semillas de girasol y de algodón y las plantas ricas en proteinas como guisantes y haboncillos) • Para asegurar el comercio de productos comunitarios las industrias de transformacion de esos productos reciben ayuda por la utilizacion de productos comunitarios • El objetivo es compensar la diferencia entre el precio comun establecido por las autoridades y el precio externo
Ayuda global a los productores	<ul style="list-style-type: none"> • Esta ayuda esta orientada a un conjunto de productos que representan un porcentaje pequeño de la produccion comunitaria, tales como productos de lino y cáñamo, lúpulo, gusanos de seda y semillas • Se establece como una forma de sostener el ingreso de los productores

Fuente Comisión de las Comunidades Europeas
 Elaboración propia

actual, basada en el apoyo a la producción, por un sistema de pagos directos a los productores y de retiro de tierras de producción²²

CONDICIONES DE ACCESO AL MERCADO COMUNITARIO

Aranceles

Los aranceles aplicados a los productos agropecuarios son superiores a aquellos a que están sujetos los productos industriales, y su dispersión es mayor. Según el estudio arancelario efectuado por el GATT, en 1988 el promedio aritmético de los aranceles agropecuarios era de 12,4%, mientras que el promedio en la industria fue de 6,4%. Estos cálculos se basaron en los derechos *ad-valorem*, de incluir los aranceles específicos o los gravámenes variables, la diferencia aumentaría.

La dispersión arancelaria para el conjunto oscila entre 0 y 30%. En el caso del tabaco los derechos arancelarios se elevan hasta 117%. Numerosas medidas no arancelarias afectan a los productos agrícolas (ver cuadro 2).

El nivel de consolidación arancelaria²³ es menor en el sector agropecuario (65%) que en el industrial (99%).

Se aplican derechos estacionales a muchas frutas, flores cortadas, legumbres y hortalizas. Citemos algunos ejemplos: a las naranjas se les aplican cuatro tasas diferentes que van desde 4% (mayo-octubre) hasta 20% (octubre-marzo), las manzanas tienen derechos que varían entre 6 y 14% durante el año, a las flores cortadas se les aplican aranceles estacionales del 15 ó 20%.

Además, se observa progresividad arancelaria en varios productos agropecuarios. En 1988 el promedio arancelario simple para el sector agropecuario fue de 8,8% para el caso de los productos primarios y de 16,7% para los productos alimenticios. El arancel que grava al café es un buen ejemplo de progresividad: el derecho varía entre 4% (café sin tostar) y 15% (café tostado descafeinado), la media aritmética para este producto es de 13,7%. Adicionalmente, algunos países gravan al café con impuestos internos que, si fueran «arancelizados» (o sea expresados en su equivalente *ad-valorem*), alcanzarían niveles muy superiores²⁴.

22 Ver VANERIO G. «La reforma de la política agraria de la CEE» en *Desarrollo y Cooperación* N.º 6 Francfort 1992, pp. 21-23.

23 La consolidación arancelaria es el compromiso multilateral adquirido en el GATT de no elevar los aranceles (de un grupo determinado de productos o del universo arancelario según sea el caso) por encima de una tasa arancelaria negociada. Internamente el país puede manejar tasas arancelarias más bajas que las comprometidas.

24 La existencia de progresividad arancelaria explica en parte por qué países como Suiza e Italia ejercen el liderazgo en el comercio de chocolates y café tostado, sin producir la materia prima.

Cuadro 2
Medidas comerciales aplicadas en Estados Unidos, en la CEE y el
Japon a productos de las industrias alimentarias, 1990

Partida	Productos	Rangos de arancel (%)			Medidas vigentes que afectan la producción y el comercio
		EE UU	Japón	CEE	
24 00	Productos industria alimentaria	0-338	0-56	0-30	EE UU OC Jap RSF, AE CEE
24 01	Frutos comestibles frescos o secos	0-36	0-60	0-20	EE UU CI Jap CE, AE CEE CB, CG, P, AE, IE
24 02	Frutos preparados o en conserva, excepto frutos secos	0-36	2 5-55	0-30	EE UU OC Jap CG, RSF CEE AE, DC, RE, CV
24 03	Legumbres y hortalizas, frescas y secas	0-36	0 16	0-20	EE UU OC Jap CG, RSF CEE CI, P, AE DC, ER, RE
24 04	Legumbres y hortalizas, preparadas o en conserva	0	0-28	0 24	EE UU -- Jap RSF, CA CEE CV, LNA
24 05	Café, té, hierba mate	0-10	0 28	0-18	EE UU -- Jap RSF CEE IE
24 06	Espicias	0-12 5	0-19	0-25	EE UU - Jap RSF CEE
24 07	Cacao y sus preparaciones	0-338	0-36	3-19	EE UU - Jap CA, RSF CEE IE, CV

(continua en la pag siguiente)

AE	Arancel estacional	IE	Impuesto especial
AP	Apoyo a la producción	LNA	Licencia no automática
ASC	Asignación sup cultivada	OC	Orden de comercialización
CA	Contingentes arancelarios	PLP	Plan de estabilización de precios
CB	Contingente bilateral	P	Prohibición
CCE	Comercio de Estado	PI	Permiso de importación
CE	Contingentes estacionales	RE	Restituciones a exportación
CG	Contingente global	RLI	Régimen licencia import
CI	Contingente de importación	RSC	Reducción sup cultivo
CP	Control de la producción	RSF	Reglamentación sanitaria y fitosanitaria
CP1	Control de precios	SE	Subvenciones a la exportación
CV	Componente variable	SPI	Programa de sostenimiento de precios e ingresos
DC	Derecho compensatorio	SP	Sostenimiento de precios
ER	Exacción reguladora		

Cuadro 2 (continuación)
Medidas comerciales aplicadas en Estados Unidos, en la CEE y el
Japón a productos de las industrias alimentarias, 1990

Partida	Productos	Rangos de arancel (%)			Medidas vigentes que afectan
		EE UU	Japon	CEE	
24 08	Azucares y artículos de confitería	0-139	0-36	n d	EE UU CA, SP Jap PEP, CA, RSF CEE ER, RE, CG, LNA
24 09	Productos molinarios a base de cereales	0-20	0-40	n d	EE UU -- Jap CG, CCE, RSF, SP, CP CEE ER, RE, CG
24 10	Otros productos alimenticios	0-29	0-36	0-27	EE UU SP Jap RSF CEE ER, LNA, CI
25 00	Cereales	0-18	0-70	n d	EE UU SPI, RSC, SE Jap CCE(arroz trigo, cebada), SP, CA, RSF, CP (arroz) CEE ER, RE, AP
28 00	Flores cortadas, hierbas medicinales	0-11	0-25	0-24	EE UU PI Jap CG, CCE, RSF CEE AE, OG, LNA
29 00	Bebidas o jugos de frutas y hortalizas	0-38	0-36	0-24	EE UU RLI, RSF Jap CG, RSF CEE RSF, CV, RE, DC, CG, LNA, IE
30 00	Productos lácteos	0-38	0-50	n d	EE UU SP OC CI, SE Jap CG, CCE, RSF, SP CEE ER, RE, CI
32 00	Tabaco	0-1,775	0-36	29-117	EE UU CP, ASC, CP1, RSF Jap CE RSF CEE CCE IE

AE	Arancel estacional	IE	Impuesto especial
AP	Apoyo a la producción	LNA	Licencia no automática
ASC	Asignación sup cultivada	OC	Orden de comercialización
CA	Contingentes arancelarios	PEP	Plan de estabilización de precios
CB	Contingente bilateral	P	Prohibición
CCE	Comercio de Estado	PI	Permiso de importación
CE	Contingentes estacionales	RE	Restituciones a exportación
CG	Contingente global	RLI	Regimen licencia import
CI	Contingente de importación	RSC	Reducción sup cultivo
CP	Control de la producción	RSF	Reglamentación sanitaria y fitosanitaria
CP1	Control de precios	SE	Subvenciones a la exportación
CV	Componente variable	SPI	Programa de sostenimiento de precios e ingresos
DC	Derecho compensatorio	SP	Sostenimiento de precios
ER	Exacción reguladora		

Fuente GATT
 Elaboración propia

Las exacciones reguladoras (ER)

Las ER son uno de los principales mecanismos de protección de la agricultura comunitaria, pues contribuyen a aislarla del mercado internacional. Es otro mecanismo proteccionista. Las ER adoptan la forma de derechos específicos, y suelen aplicarse por separado o en combinación con los derechos *ad-valorem*. Equivalen a la diferencia entre un precio de ingreso determinado por las autoridades de la CEE y el precio del producto en el mercado externo. Así,

$$\text{ER} = \text{Precio determinado por la CEE} - \text{Precio de mercado mundial}$$

Subvenciones a las exportaciones

Las subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas constituyen otro elemento de la PAC. Estas subvenciones han sido objeto de severas críticas por parte de los socios comerciales, que consideran que distorsionan el comercio internacional.

El principal mecanismo empleado es el Sistema General de Restituciones a la Exportación (SGRX), que representa el 70% de todas las subvenciones a la exportación. El SGRX está dirigido a los cereales, frutas y verduras, el arroz, el azúcar, la isoglucosa, el tabaco, la carne de vacuno, la carne de porcino, los productos lácteos y la carne de bovino. Este sistema cubre la diferencia entre el precio de la CEE y los precios en el mercado mundial, razón por la cual los coeficientes de restitución evolucionan en función de los precios del mercado mundial.

Sistema General de Preferencias (SGP)

El SGP de la CEE opera desde 1971, y excluye a la mayor parte de productos agrícolas. Algunos productos como flores, frutas y legumbres ingresan con franquicia (arancel cero) o con derechos reducidos. En muchos casos, las preferencias están sujetas a límites cuantitativos (piñas en conserva, extracto de café y tabaco en rama), a restricciones estacionales (espárragos, berenjenas, calabacines y aguacates). El SGP comunitario tiene una cláusula de salvaguarda que autoriza a restablecer los aranceles en caso que las importaciones amenacen (por cantidad o precio) la producción interna.

Las autoridades comunitarias, luego de revisar el esquema general, han planeado modificaciones que perseguirían los siguientes objetivos:

- Continuar con el esquema
- Mantener y, en lo posible, ampliar la cobertura
- Simplificar, evitando los límites cuantitativos
- Aumentar la estabilidad mediante una prórroga del período de

aplicación en por lo menos tres años, con una salvaguarda especial

- Se prevén disposiciones especiales para los países menos adelantados

- Armonizar en mayor medida con los otros PD que ofrecen preferencias en aspectos como la cobertura de productos

- Ampliar las disciplinas multilaterales por parte de los PED más adelantados. Esto implicaría que determinados países (como los del sudeste asiático) dejen de ser beneficiarios del SGP conforme avanzan en su nivel de desarrollo relativo

En octubre de 1990 (Reglamento del Consejo N° 3211/90) la CEE aprobó un programa especial para cuatro países andinos: Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, incluyendo la concesión de los beneficios del SGP correspondientes a los países menos adelantados. Dicho programa está enmarcado en el ámbito de la lucha contra el narcotráfico, y permite que estos países se beneficien de una franquicia arancelaria sin limitaciones cuantitativas (cuotas). En el caso de los productos agrícolas, este programa amplía considerablemente la cobertura de los mismos, sin embargo, se aplica una cláusula de salvaguarda por la cual es posible restablecer total o parcialmente el derecho de aduana para con un país o para con un producto si dañan o amenazan dañar la producción interna de la CEE. El programa tiene una vigencia de cuatro años, contados a partir de noviembre de 1990.

Política comercial agrícola de los Estados Unidos

En 1990, las exportaciones norteamericanas de productos agropecuarios (productos alimenticios y materias primas agrícolas) totalizaron 59,400 millones de dólares, cifra que representó el 14% del total mundial, las importaciones, por su parte, sumaron en dicho año los 40,500 millones de dólares (8.5% del total mundial). Como resultado de esta situación, los Estados Unidos son el principal exportador mundial de productos agropecuarios y el país con el mayor superávit comercial agrícola del mundo.

A diferencia de la CEE y de Japón, el comercio agrícola de los Estados Unidos ha sido tradicionalmente positivo. Durante 1990 acumularon un superávit comercial de 20,000 millones de dólares, el mayor del mundo.

El desarrollo agrícola registrado lo coloca, desde el punto de vista comercial, en una situación mucho más favorable que la de la CEE y el Japón para enfrentar la competencia internacional, situación que explica la posición favorable al liberalismo comercial desarrollada por Estados Unidos en las negociaciones multilaterales del GATT.

La política agrícola estadounidense cuenta con un sostenimiento de ingresos de los productores, ayuda a los precios y reducción de superficie

para trigo y otros cereales, algodón y arroz. El azúcar y los lácteos tienen como protección derechos de aduana y cuotas de importación. El Programa de Fomento a las Exportaciones fue ampliado mediante la Ley Agrícola de 1990, para contrarrestar las prácticas comerciales «desleales» (subvenciones a la exportación) de otros socios comerciales como la CEE.

CONDICIONES DE ACCESO AL MERCADO NORTEAMERICANO²⁵

Aranceles

De acuerdo con el estudio arancelario del GATT para 1989, los promedios de arancel efectivamente aplicados son de 7% para el universo arancelario (excluido el petróleo), de 6,7% para el conjunto de productos industriales y de 8,6% para los productos agrícolas.

No obstante que los aranceles promedio son relativamente bajos, existen crestas arancelarias (es decir, tasas muy superiores al promedio). El intervalo arancelario para el conjunto del sector oscila entre 0 y 35%. Sin embargo, los equivalentes *ad-valorem* de los derechos específicos aplicados a productos agropecuarios se elevan hasta 1,775% en el caso del tabaco elaborado y a 338% en el de los chocolates. Los productos agrícolas están sujetos a diversas medidas no arancelarias.

Existe progresividad arancelaria. En el caso de los productos agrícolas, el promedio ponderado de los productos elaborados es el triple del que grava a los productos primarios (6% contra 2%, respectivamente). El nivel de consolidación arancelaria es menor en el caso agrícola (91%) que en el caso de la industria (99%).

Cuotas de importación

Se aplican cuotas de importación a productos lácteos, cacahuates, algodón y desperdicios de algodón, ciertos productos a base de algodón y algunos productos que contienen azúcar. Estas medidas fueron adoptadas al amparo de la exención (*waver*) solicitada por Estados Unidos al GATT en 1955.

Órdenes de comercialización

Según la Ley de Acuerdos de Comercialización de Productos Agrícolas de 1937, las importaciones de ciertas frutas, legumbres y hor-

²⁵ La política comercial agrícola se apoya en las siguientes legislaciones: Ley de Alimentos, Agricultura, Conservación y Comercio (Ley Agrícola de 1990), Ley de Seguridad Alimentaria de 1985 y sus modificatorias, Ley General de Comercio Exterior y Competencia de 1988, Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, Ley de Fomento y Asistencia al Comercio de Productos Agrícolas de 1954.

talizas, así como de cultivos especiales enumerados en la ley (aguacates, pomelos, lima, uvas de mesa) quedan sujetas a prescripciones de calidad y tamaño aplicables a los productos comparables cultivados en el país. En 1991 se amplió el ámbito de aplicación a productos como kiwi, nectarinas, ciruelas, pistachos y manzanas importadas. A partir de marzo de 1991 los kiwis importados están sujetos a los mismos requisitos en cuanto a clase, tamaño, calidad y madurez aplicables a los kiwis de California. Chile ha reiterado en distintas oportunidades el carácter proteccionista de estas órdenes de comercialización.

Programas de Crédito a las Exportaciones

Son dos programas —el Programa de Garantía de los Créditos a la Exportación (GSM-102) y el Programa Intermedio de Garantía de los Créditos a la Exportación (GSM-103)— destinados a facilitar a los importadores extranjeros la adquisición de productos agrícolas exportados por empresas estadounidenses. Ambos programas son administrados por la Corporación de Crédito para Productos Básicos (CCC) y fueron prorrogados por cinco años por la Ley Agrícola de 1990. El primero es un programa de créditos a corto plazo para la exportación de productos agropecuarios; los períodos de reembolso van de seis a treinta y seis meses, en el segundo caso los períodos de reembolso van de tres a siete años, con un máximo excepcional de diez años.

Programa de Fomento a las Exportaciones

Es el principal programa de subvenciones a la exportación. Ha sido prorrogado hasta 1995. Un objetivo expreso de este programa es desalentar las prácticas «desleales» de los socios comerciales. Se trata de conseguir que los exportadores norteamericanos puedan ofrecer precios competitivos. Algunos países, como Argentina, Brasil y Australia, han sostenido el carácter adverso que este programa tiene para sus exportaciones agrícolas.

El PL-480 es uno de los principales instrumentos de fomento a las exportaciones. Ha sido utilizado como programa de ayuda alimentaria e instrumento de penetración en los mercados. Entre 1980 y 1989 los Estados Unidos suministraron productos agrícolas básicos por un valor de 14 mil millones de dólares en el marco de ventas en condiciones de favor.

El Sistema Generalizado de Preferencias

Entró en vigor en 1976, de conformidad con la Ley de Comercio Exterior de 1974. Todos los aranceles bajo SGP aplicados por Estados Unidos son nulos. Hasta 1988 los principales beneficiarios del SGP fueron los cuatro países asiáticos de reciente industrialización: Taiwán,

Corea, Hong Kong y Singapur Sin embargo, desde el 1º de enero de 1989 estos países han sido suspendidos como beneficiarios del SGP

Una de las principales limitaciones del SGP es la capacidad discrecional del presidente para designar a los beneficiarios En muchos casos los factores que determinan la decisión presidencial son factores políticos (extraeconómicos) Entre estos factores destacan el nivel general de desarrollo del país, el acceso a su mercado, la protección de los derechos de propiedad intelectual, las prácticas de inversión relacionadas con el comercio, los obstáculos al comercio de servicios y la denegación de los derechos internacionalmente reconocidos a los trabajadores En 1987, Chile, Paraguay, República Centroafricana y Myanmar fueron excluidos de los beneficios del SGP por considerarse que violaban los derechos de los trabajadores Los tres primeros países volvieron a ser elegibles a partir del 1º de julio de 1991

Otro rasgo relevante en materia de SGP ha sido la exclusión desde 1989 de cuatro países asiáticos Corea, Singapur, Hong Kong y Taiwán, en virtud al grado de desarrollo que han alcanzado (graduación)

La cobertura del SGP para productos agropecuarios es poco significativa En 1989 las importaciones beneficiadas por la franquicia arancelaria del SGP (arancel cero) representaron el 9% del total de importaciones agropecuarias y el 0.2% de las importaciones totales del país

Existen dos sistemas de preferencias comerciales en favor de los países de América Latina

a La Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (LRCC), de 1983 Establece la eliminación no recíproca de aranceles aplicados a los productos provenientes de veinticuatro países del Caribe Se exceptúan textiles, prendas de vestir, petróleo, atún preparado, calzado, determinados relojes y sus partes

b Ley de Preferencias Comerciales para Países Andinos, de 1991 Establece preferencias arancelarias similares a las ofrecidas en la LRCC para cuatro países andinos afectados por el narcotráfico (Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia) Su objetivo es apoyar la lucha contra el narcotráfico En materia agropecuaria el programa mejora las condiciones de acceso a las flores cortadas, plantas vivas, verduras y hortalizas frescas y refrigeradas, y frutas frescas Considera sin embargo una cláusula de salvaguarda destinada a proteger a los productores estadounidenses Esta ley ya está beneficiando a Colombia y Bolivia No se ha aprobado aún para Perú y Ecuador, debido a la suspensión del orden democrático en el primer caso y a problemas de indemnización a una empresa norteamericana en el segundo

La política comercial agrícola del Japón

El Japón es el principal importador neto de alimentos en el mundo En 1990 sus exportaciones agrícolas bordearon los 3,000 millones de

dólares, en contrapartida, las importaciones alcanzaron los 50,000 millones de dólares. Como resultado de esta situación, su déficit comercial agrícola fue de 47 6 mil millones de dólares. Esta cifra equivale al 91% del superávit comercial total del Japón, considerado el mayor del mundo.

Al igual que en otros PD, la contribución del sector agropecuario al PBI ha descendido hasta alcanzar el 3%, y su participación en el empleo ha disminuido sensiblemente, con el agravante de que el 90% de las unidades familiares dedicadas a faenas agrícolas lo hacen sólo de manera parcial a la agricultura.

CONDICIONES DE ACCESO AL MERCADO JAPONES

Los productos agropecuarios se caracterizan por tener un acceso más limitado que aquellos que provienen de la industria.

Aranceles

Los aranceles a los que están sujetos los productos agropecuarios son superiores a los aplicados a los productos industriales. Según el estudio arancelario del GATT para 1989, el promedio simple de los derechos para este sector era de 12.1%, mientras que el promedio ponderado era de 6%. En la industria estos promedios fueron de 5.3 y 1.9% respectivamente.

Existe una gran dispersión arancelaria. De acuerdo con el citado estudio del GATT, el 61% de las importaciones fue gravado con aranceles iguales o inferiores al 5%, un 24% fue afectado con aranceles entre 5 y 20%, mientras que un 9% de las importaciones fue gravado con aranceles superiores al 20%. En este último caso figuraban frutas preparadas o en conserva, extractos de café y té, chocolate, azúcar y artículos de confitería y harina. Los cereales están afectos a derechos que alcanzan el 70%. Medidas no arancelarias como el comercio de estado y las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias afectan a numerosos productos agrícolas.

El nivel de consolidaciones arancelarias en el sector agropecuario es de 63%, porcentaje considerablemente inferior al nivel de consolidación del sector industrial (97%). Se aplican aranceles estacionales a plátanos, naranjas, toronjas y uvas. Los tipos aplicables fuera de temporada a esos productos oscilan entre 13 y 40%. Los aplicados en temporada oscilan entre 20 y 50%.

Existe una pronunciada progresividad arancelaria, aun cuando los derechos son superiores en el caso de productos semielaborados que en los elaborados. Los promedios simples de los derechos oscilan entre 5.6% para productos primarios y 16.5% en el caso de productos elaborados. Los promedios ponderados indican tasas para productos elaborados equivalentes al doble de los productos primarios.

Se aplican contingentes arancelarios a varios productos agropecuarios, entre los que figuran ganado bovino vivo, quesos naturales, avena, maíz, malta, ciertas melazas, preparados alimenticios que contengan cacao, puré y pasta de tomate para fabricar «ketchup», piñas en contenedores, etcétera.

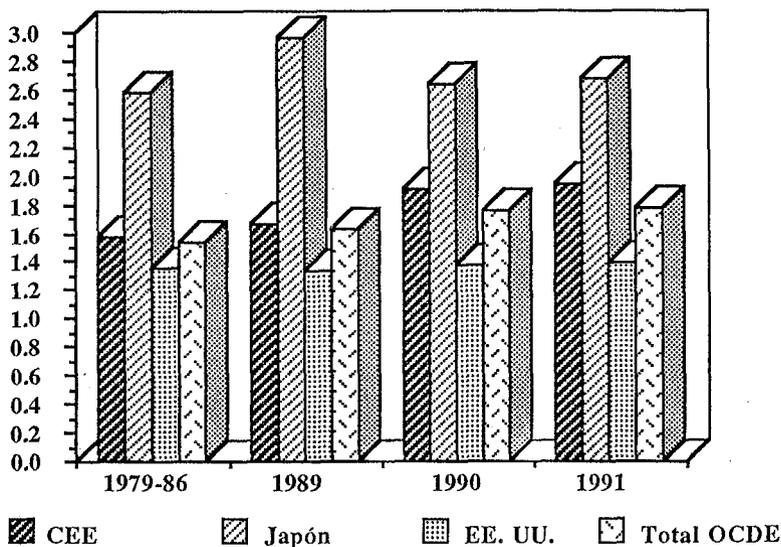
Por todo este conjunto de medidas de protección para los tres casos analizados, Japón se ha constituido en el país desarrollado en el que los agricultores reciben los precios promedios más elevados en relación a los precios internacionales. En 1991, los productores agropecuarios japoneses recibieron precios 2.7 veces superiores a los internacionales (ver gráfico 3).

Sistema Generalizado de Preferencias

El SGP del Japón fue introducido en 1971. Sus beneficiarios son ciento treinta países.

El sistema incluye 77 de un total de 201 productos agropecuarios y pesqueros (en partidas de cuatro dígitos del sistema armonizado). Se aplican diversas reducciones arancelarias que oscilan entre el 10% y la franquicia (arancel 0). Una cláusula de salvaguarda permite suspender el trato preferencial en caso de perjuicio o amenaza de perjuicio a la producción interna.

Gráfico 3
OCDE: Coeficiente nominal de asistencia al productor, 1979-1991



Fuente: OECD: "Agricultural Policies, Markets and Trade Monitoring and Outlook" 1992, París.

El acceso al mercado japonés mediante el SGP es limitado alrededor del 3% del total de importaciones procedentes de los PED y aproximadamente el 1% del total de importaciones

Las autoridades japonesas no han optado aún por profundizar su esquema general de preferencias mediante la concesión de mayores ventajas arancelarias a determinados países, como sí lo han hecho la CEE y los Estados Unidos

LA RONDA URUGUAY Y EL COMERCIO AGRÍCOLA MUNDIAL

La Ronda Uruguay del GATT, iniciada en 1986, incluyó por primera vez en la historia de las negociaciones comerciales multilaterales el tema de la agricultura, generando grandes expectativas respecto a la liberalización del comercio agrícola mundial y acerca de las consecuencias que esta decisión tendría sobre los PED, en su calidad de exportadores e importadores de productos agropecuarios²⁶ Sin embargo, las negociaciones se encuentran entrampadas debido a las discrepancias existentes entre Estados Unidos y la CEE

El texto del Acta final presentado por Arthur Dunkel, director general del GATT, para la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay, contiene respecto de la agricultura las bases de la reforma del régimen de comercio agrícola mundial Fue propuesto en ausencia de consenso entre las partes contratantes El proyecto de acuerdo tiene cuatro partes

La parte A contiene los fundamentos del proceso de reforma gradual para el período 1993-1999 (si la Ronda hubiese concluido el 31 de diciembre de 1992) En el entendido de que la reforma es un programa de largo plazo, establece que hacia 1998 se iniciarán negociaciones para continuar este proceso

La parte B establece los compromisos específicos en materia de acceso a los mercados, apoyo interno y subsidios a la exportación

En lo que se refiere al *acceso a los mercados*, establece la consolidación de todos los derechos de aduana Como paso previo, determina la conversión en aranceles sin excepciones («arancelización») de todas las medidas no arancelarias como restricciones cuantitativas, derechos arancelarios variables, precios mínimos de importación, compras de estado, entre otras

Los derechos «arancelizados» y consolidados se reducen en cuotas anuales durante los años 1993-99 en un promedio simple de 36% para todos los productos con un mínimo de 15% por línea arancelaria

En la medida que la «arancelización» elevará considerablemente los

26 Ver MARAÑÓN BORIS «Las negociaciones sobre comercio agrícola mundial» en *Debate Agrario* N° 11 Lima CEPES, abril junio de 1991

derechos (por ejemplo, 700% para el caso del arroz en el mercado japonés), se disponen condiciones de acceso mínimo no inferior al 3% del consumo en 1993 y al 5% en 1999 para el ingreso de importaciones muy reducidas o inexistentes en el período base 1986-89. En el caso de las importaciones del 3% se mantendrían los niveles actuales de acceso sujetos a compromisos de ampliación sobre la base de nación más favorecida.

Como trato especial y diferenciado para los PED, el promedio simple de reducción es de 24% y el período de reducción se extiende hasta el año 2003. Pueden ofrecer como consolidación techos arancelarios.

En materia de *apoyo interno*, toda medida de apoyo debe disminuir en 20% entre 1993 y 1999. Se exceptúan las políticas denominadas de «caja verde» (medidas permitidas porque no afectan la producción ni el comercio), así como los casos en que el apoyo no sea superior al 5% del valor total de producción (cláusula de mínimos). Para los PED, la reducción es de 13.3% con un mínimo de 10%.

Para determinar cuantitativamente el apoyo interno que ha de reducirse se emplea el indicador de medida global de ayuda (MAG).

A los PED se les exime de las siguientes políticas:

- Subsidios a las inversiones
- Subsidios a los insumos agrícolas para productores pobres
- Apoyo otorgado a agricultores para la sustitución de cultivos alternativos a los cultivos que sirven como insumos para la elaboración de narcóticos.

Finalmente, en lo relativo a los *subsidios a la exportación* se establece una reducción de 36% de los desembolsos (24% para PED) y de 24% de los volúmenes sujetos a subsidios a la exportación (16% para los PED). El plazo de reducción es de seis años (1993-1999) para los PD y de diez años para los PED.

La parte C del proyecto de acuerdo crea un marco multilateral para las medidas sanitarias y fitosanitarias, tratando de evitar que sean empleadas como medidas de protección. El texto establece la armonización de estas medidas sobre la base de estándares internacionales elaborados por organismos competentes.

La parte D contiene disposiciones destinadas a aliviar la situación de los países importadores netos de alimentos (entre los cuales califica el Perú), que se verían afectados por el incremento de los precios derivados de la reforma. Entre ellas destacan el nivel de ayuda alimenticia, las donaciones y la asistencia técnica para mejoras de productividad e infraestructura.

Si la propuesta del director general del GATT es aceptada, no habría una liberalización plena del comercio agrícola sino que se reduciría el grado de apoyo a este sector. Estados Unidos sólo reduciría el 10% del nivel de sus ayudas a la producción interna y a las exportaciones agrícolas, mientras que la CEE efectuaría una reducción del 21%. En

materia de «arancelización», los equivalentes arancelarios resultantes para la CEE y Estados Unidos serían de 150 a 250% *ad-valorem* (para el azúcar, cereales y carnes), con lo que estos mercados seguirían siendo inaccesibles para los PED²⁷

Por tanto, los PED como el Perú seguirán siendo doblemente afectados por las distorsiones en el mercado mundial de productos agrícolas como importadores en un mercado con precios artificialmente bajos, y como exportadores con escasas posibilidades para colocar sus productos agrícolas en los PD

A MODO DE CONCLUSIÓN

Del análisis realizado a lo largo de este artículo, podemos extraer las siguientes conclusiones

1 Los PD son los principales participantes del comercio agrícola mundial, mientras que países pequeños, como el Perú, resultan interlocutores marginales. No obstante, existen algunas tendencias en los mercados mundiales que deberían orientar la estrategia comercial de países con potencial agroexportador como el Perú

El comercio internacional de frutas, hortalizas y legumbres aparece como prometedor, dados los cambios en la estructura de consumo de los PD, mejoras significativas de los niveles de ingreso y cambios en la forma de preparación de los alimentos (proceso que demanda hoy un tiempo menor). Este sector ha registrado un fuerte dinamismo en las últimas décadas

Este dinamismo ha sido estimulado por la preocupación que se tiene en los PD por el cuidado de la salud y que se traduce en el consumo de alimentos con un contenido reducido de aditivos artificiales (preferencia por productos frescos y congelados en lugar de enlatados). Otro factor que está reforzando este crecimiento es la ampliación de la demanda por productos orgánicos en la que se enfatiza la no utilización de agroquímicos (fertilizantes, insecticidas, aditivos)

El mercado hortofrutícola se caracteriza por a) su inestabilidad (registra cambios bruscos en la oferta, en la demanda y en los precios), lo que dificulta su previsibilidad en el mediano plazo, b) su vulnerabilidad, pues se trata de bienes de lujo (alto precio) y que no están incorporados a la dieta cotidiana, pudiendo el consumidor prescindir de ellos ante una disminución de sus ingresos reales

2 El actual patrón de desarrollo de la biotecnología, concentrado en los PD y principalmente a partir de la inversión privada, puede alejar las posibilidades de que los PED se beneficien de esta revolución

27 Ver JUNAC «Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre agricultura. Examen preliminar de sus alcances y sus implicaciones para el Grupo Andino» DT/346, marzo de 1992

tecnológica. Además, este proceso puede representar un serio problema para las exportaciones de los PED, ya que están en marcha investigaciones sobre cereales, algodón, papa, café, plátano, azúcar, palma aceitera, cacao que, al ser aplicadas al proceso productivo, contribuirán a la reducción de la demanda por dichos productos. Un ejemplo de esto es lo que viene sucediendo en el mercado norteamericano, donde el azúcar está siendo sustituida por un edulcorante obtenido del maíz.

3 Desde el punto de vista de los cambios en el régimen de comercio mundial agrícola, el proyecto de acuerdo sobre agricultura contenido en el acta final de la Ronda Uruguay representa un paso pequeño pero significativo en la incorporación del comercio agrícola a las normas del comercio multilateral del GATT. Este es su mayor mérito.

El acuerdo anularía todas las excepciones permitidas hasta ahora y que eran contrarias a las normas del GATT, tales como la exención o *waver* de los Estados Unidos, o aquellas derivadas de los protocolos de adhesión basadas en la cláusula de anterioridad (como es el caso de Suiza). Las excepciones permitidas quedarían sujetas a las normas multilaterales contenidas en el acuerdo. De este modo se lograría una mayor previsibilidad en el comercio agrícola.

No obstante lo señalado, el acuerdo es extremadamente gradualista, los porcentajes de reducción de la ayuda interna y de los subsidios a la exportación son pequeños y los plazos son largos. Cálculos efectuados por la JUNAC estiman que al aplicar los porcentajes de reducción propuestos en el acuerdo en materia de ayuda interna y subsidios a la exportación para los casos de Estados Unidos y la CEE, la reducción neta (excluidas las ayudas no sujetas a reducción) es de 10.2% y de 20.6% respectivamente.

En materia de acceso a los mercados, la elevación de los equivalentes arancelarios resultantes de la «arancelización» es sumamente drástica para el caso de muchos productos, como el arroz en el mercado japonés (700%), el arroz blanqueado (289%), la leche en polvo descremada (217%), la mantequilla (314%), el azúcar (246%) y el trigo (160%) en la CEE, y la mantequilla (156%) y el azúcar blanca (184%) para los Estados Unidos.

En suma, puede concluirse que en el mediano plazo no habrá una liberalización para el comercio agrícola capaz de corregir las distorsiones existentes en el mercado mundial de alimentos, que se derivan de los subsidios a las exportaciones, apoyos internos y protección en frontera. El mantenimiento de los niveles de protección a la agricultura en los PD contribuirá a que los mercados de alimentos básicos (cereales, aceites, azúcar, lácteos y carnes) continúen saturados y con precios bajos.

Como exportadores, los PED seguirán enfrentando mercados saturados y precios bajos (cereales, lácteos, azúcar, oleaginosas y carnes).

Como importadores, la agricultura en muchos PED continuará

amenazada por la sobreoferta de alimentos artificialmente baratos, hecho que podría ser atenuado si se establecen mecanismos de protección permitidos en el acuerdo, como es el caso de las bandas de precios

4 Las tendencias descritas en el acápite anterior sugieren una serie de reflexiones para la experiencia peruana

a El desarrollo agrícola es un proceso de largo plazo, para lo cual se requiere de políticas estables y promocionales

b Debe existir una coordinación muy estrecha entre el Estado y los productores. Se trata de un Estado promotor, que protege a la agricultura dejando un amplio margen para el desenvolvimiento económico de los productores

c La política de protección debe ser sumamente flexible y destacar el caso singularísimo del sector agropecuario. El ejemplo de algunos PD muestra contradicción con el liberalismo a ultranza que se ejecuta en América Latina. Luego de décadas de protección y una vez cumplidos los objetivos de seguridad alimentaria y de aumento del nivel de vida de los agricultores, algunos de estos países han iniciado un proceso sumamente moderado de reducción de la protección

d Como exportadores, es preciso diseñar programas de desarrollo de la competitividad internacional, destinados a adecuar a nuestros productos a las condiciones de la competencia internacional con el fin de garantizar un mayor acceso a los mercados mundiales. Destacan programas de investigación y desarrollo de productos (mejoramiento genético, diversificación de variedades), estandarización de la calidad según las exigencias internacionales, mejoramiento del aspecto físico de los productos (envase y embalaje), mejoramiento de los canales de distribución física internacional, y una red informatizada de oportunidades comerciales. Estas son sólo algunas de las iniciativas a tomar en cuenta

e Como importadores de alimentos, enfrentar un mercado internacional saturado y con exportaciones subsidiadas por los PD supone idear mecanismos eficientes de protección a la agricultura nacional. Específicamente, se requiere mejorar la administración de las bandas de precios para hacerlas más estables y otorgarles mayor cobertura

f La importancia de la biotecnología exige que nuestro país realice un esfuerzo nacional orientado a apoyar la investigación y desarrollo en el campo agropecuario, priorizando un grupo de cultivos y crianzas. El Estado debe jugar un rol de primera importancia en lo que se refiere a infraestructura, personal y financiamiento de la investigación básica

El Perú, junto a otros países latinoamericanos, puede hacer pesar su gran riqueza genética en los foros internacionales para obtener recursos financieros y la transferencia de los resultados de la biotecnología que se están obteniendo en los PD

5 El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que fue concebido

como un mecanismo de acceso a los mercados de los PD, ha demostrado luego de dos décadas de aplicación una serie de limitaciones

Desde el lado de los PD, es notoria la escasa cobertura a los productos agropecuarios. En los tres mercados analizados, la cobertura de productos agrícolas y los valores comerciales involucrados son marginales respecto al total de sus importaciones agropecuarias. Una segunda limitación es la poca predecibilidad del sistema principalmente en el mercado estadounidense, en el cual han aumentado las exclusiones no sustentadas en razones económicas (derechos de los trabajadores, nacionalización de empresas norteamericanas, derechos humanos). Otro factor que afecta al SGP es la operatividad del programa basado en revisiones anuales. Los temas señalados —ampliación de la cobertura, mayor predecibilidad y revisiones del programa en períodos más prolongados— deben figurar de manera permanente en la agenda de la negociación internacional.

Del lado de algunos PED, como el Perú, se observan factores asociados a la ausencia de una estrategia comercial, desconocimiento de las oportunidades de mercado y, sobre todo, la escasa oferta exportable, los que impiden un mayor aprovechamiento de estos sistemas preferenciales.

En la actual coyuntura se presentan algunos factores positivos que pueden mejorar el acceso a los mercados de los PD, como son

a La profundización del sistema de preferencias otorgado por la CEE a los países andinos afectados por el narcotráfico, el cual aumenta la cobertura de productos agrícolas

b La posibilidad de que el Perú califique en la Ley de Preferencias Comerciales para países andinos (actualmente en suspenso por la interrupción del orden democrático el 5 de abril)

c De concluir exitosamente la Ronda Uruguay, debería apuntarse a emplear al máximo la garantía de acceso mínimo consagrada en el acuerdo y que representa uno de los pocos resultados tangibles

d Las autoridades japonesas se han mostrado hasta la fecha resistentes a ofrecer a los países andinos un trato comercial especial distinto del SGP convencional. Sin embargo, dadas las características de este mercado (importador neto más grande del mundo), el tema debe continuar siendo materia de la agenda bilateral.