

el gatt, la ronda uruguay y la agricultura

guillermo maya muñoz*

El GATT es un acuerdo entre partes contratantes, más que una organización. Este acuerdo fue firmado en la Conferencia de Ginebra en 1947, y se hizo efectivo a partir de enero 1º de 1948, con 23 países como signatarios fundadores, un número que ha crecido hasta 103 hacia noviembre de 1991, además otros 29 países aplican el acuerdo de facto ⁽¹⁾. Este es un acuerdo multilateral de comercio, que provee las reglas de conducta para las relaciones de comercio internacional, y es el

foro para las negociaciones multilaterales para solucionar los problemas de comercio, en lo que respecta a la eliminación gradual de los aranceles y otras barreras al comercio.

El GATT es el tratado que se erigió en reemplazo de la Organización de Comercio Internacional (en su sigla inglesa ITO), que fue delineada en la conferencia de Breton Woods en 1944. En principio esta organización fue pensada como una institución par al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, con departamentos que cubrirían la política de empleo, el desarrollo económico, las prácticas restrictivas a los negocios y los acuerdos de commodities (productos básicos), así como la política comercial (aranceles y comercio).

Sin embargo, esta organización nunca se desarrolló, pues los gobiernos fueron temerosos de crear una organización, lo suficiente poderosa, que pudiera amenazar la autonomía y los intereses nacionales. La carta que creaba el ITO nunca fue ratificada por los gobiernos, y como reemplazo fue firmado un acuerdo de compromiso sobre el comercio internacional.

A pesar de este comienzo poco promisorio, el GATT ha obtenido buenos logros en sus primeros 30 años. Si comparamos la situación pre-GATT con la situación posterior el resultado es el siguiente:

El comercio mundial pre-GATT, entre 1913-1950, estaba afectado por altos aranceles, fuertes restricciones cuantitativas a las importaciones y del control de cambios. Después entre 1950 y 1973 las tarifas fueron reducidas grandemente, a través de varias rondas de comercio, desde la de Ginebra en 1947, hasta la de Tokio

* Profesor asociado Universidad Nacional sede de Medellín. Economista.

1. GATT, 1980, "GATT: What it is, What it does". Gatt Information Service. Y, GATT, 1992, International Trade 190-91. Geneva. GATT. Citados por Fieleke, Norman, 1992, "One Trading World, or Many: The Issue of Regional Trading Blocs".

New England Economic Review May/June 1992, Federal Reserve Bank of Boston. p. 5.

de 1973-79, los gobiernos disminuyeron el arancel desde un 40% en 1947 a menos de 10% hacia la mitad de 1970, y a un 5% hacia 1980, en lo que respecta a las manufacturas; las restricciones cuantitativas a las importaciones de productos no-agrícolas fueron reducidas de manera significativa, y el control de cambios fue reducido a proporciones negligibles, los gobiernos introdujeron el sistema moderno de cambio y de pagos internacional, con divisas completamente convertibles. Como resultado, la liberación tarifaria hizo crecer a unas tasas ascendentes el comercio internacional. Así, entre 1950-1975, el volumen de comercio creció 500%, contra un 220% de crecimiento en el producto (PIB).

Entre 1913 y 1950 para los PD (Países desarrollados), Francia, Alemania, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido, y los Estados Unidos, el comercio internacional creció a una tasa anual del 0.49%, mientras el PIB lo hizo en 1.85%. Es decir, la relación comercio/PIB es negativa. Entre 1950 y 1973, el comercio creció 9.42% y el PIB en 5.31%, y la razón comercio/PIB es positiva. Estas últimas cifras reflejan la mejoría sustancial que el GATT le había imprimido al comercio mundial hasta fechas recientes.

Sin embargo, a pesar de que el GATT ha fomentado un sistema de comercio más liberal y balanceado, en los últimos 15 años se han recrudecido los ánimos proteccionistas, con especial fuerza sobre la agricultura, los textiles, etc., con altas barreras al comercio, especialmente las MNA (medidas no arancelarias), con las VERs (restricciones voluntarias a las exportaciones) como la más representativa, y el unilateralismo agresivo de los EE.UU. con sus leyes remediales de comercio, como la sección 301, la super 301, etc.; lo mismo que la formación de los bloques regionales de comercio, como la CEE, EFTA, etc. Esta nueva situación neoproteccionista que se ha desarrollado en el comercio mundial, ha llevado a que, entre 1973 y 1984,

para los mismos seis PD las tasas anuales de crecimiento en el comercio sean de 3.61%, mientras que el PIB creció a una tasa anual del 2.10%. Sin embargo, a pesar de esta desaceleración, el comercio todavía crece por encima del crecimiento en el PIB ⁽²⁾.

Los instrumentos institucionales del GATT, que han logrado este cambio espectacular en el carácter de la economía mundial, no sin tropiezos, han sido los tres principios guías del GATT ⁽³⁾:

Primer principio: La reciprocidad. Si un país disminuye los aranceles en favor de las exportaciones de otro país, el primer país debe esperar que el segundo haga lo mismo en retorno; sin embargo, este principio no permite que ningún país amenace a otro con subir sus aranceles para que disminuya los propios. Bhagwati (1990) lo llama la "reciprocidad de primera diferencia", para quien las concesiones mutuas en el comercio tienen las siguientes ventajas:

i) Si puedo hacer que usted se libéralice mientras yo lo hago, gano dos veces.

ii) Si hay consideraciones macroeconómicas de 'segundo mejor', como las dificultades de corto plazo en la balanza de pagos debido a la liberalización, la mutualidad en la liberalización debe disminuir estas dificultades.

iii) La mutualidad en las concesiones sugiere juego limpio y hace del ajuste de la liberalización, políticamente más aceptable para los perdedores domésticos debido al cambio.

iv) Las concesiones extranjeras a las exportaciones de uno crean

nuevos intereses que pueden contrabalancear los intereses que se oponen a la liberalización del comercio propio ⁽⁴⁾.

Segundo principio: No discriminación. Este principio dice que ningún país debería no otorgar a un país o grupo de países un tratamiento de comercio preferencial sobre el otorgado a otros países. Este principio es conocido como la regla de la nación más favorecida (en su sigla inglesa, MFN). Esta regla no significa, como su nombre podría implicar, que a un país o varios se otorga un status especial de favores. Es lo contrario, que cada país debe ser tratado tan favorablemente como el más favorecido.

Sin embargo, este principio tiene un problema y es los "colados" (free riders), que reciben sin dejar nada a cambio. Igualmente, el comercio administrado significa la abrogación de este principio.

Tercer principio: Transparencia. El GATT urge a los países reemplazar las MNA con aranceles, que dan un clima de más certidumbre, debido a que su impacto es fácil de juzgar, y es más fácil para negociar reducciones.

Sin embargo, estos principios para Bhagwati (1990) son establecidos en forma idealizada; debido a que el GATT permite desviaciones de la cláusula de MFN a través de:

i) Las uniones aduaneras y las áreas del libre comercio (artículo XXIV).

ii) Los PED que obtienen tratamiento especial por parte de los PD miembros del GATT, especialmente bajos aranceles.

iii) Derechos compensatorios contra los subsidios extranjeros, como una medida antidumping

2. Madison, Angus, 1987, "Growth and slowdown in advanced capitalist economies: Techniques of quantitative assessment", *Journal of Economic Literature*, June, p. 670.

3. The Economist, 1990, "Nothing to lose but its chains (A survey of world trade)", Sep. 22, p. 7.

4. Bhagwati, 1990, "Departures from multilateralism: Regionalism and aggressive unilateralism", *The Economic Journal*, Vol. 100, Dec., p. 1313.

dirigida solamente a la parte ofensora (artículo VI) ⁽⁵⁾.

LAS UNIONES ADUANERAS Y LAS ÁREAS DE LIBRE COMERCIO

Sobre este punto anota Bhagwati (1990) que los acuerdos regionales, tanto las uniones aduaneras (por ejemplo la CEE que a partir de 1993 pasa a ser un mercado común) como las áreas de libre comercio (por ejemplo el área de libre comercio entre EE. UU., Canadá y México, extendida a través de la Iniciativa para las Américas a otros países latinoamericanos), son entendidas hoy, a diferencia de los años 60, como incompatibles con la filosofía del GATT. La única manera de evitar el peligro del regionalismo actual, y hacerlo más consonante con el GATT es insistiendo en que si algún país se une a una área de libre comercio, tiene que, simultáneamente, reducir su arancel externo a todos los miembros del GATT. Una manera simple de hacerlo sería modificar el artículo XXIV, en el sentido de prohibir las áreas de libre comercio con diversos aranceles externos por parte de los estados miembros y sólo permitir las uniones aduaneras con aranceles externos comunes; y haciendo que el arancel más bajo de cualesquiera de los miembros de la unión, en un ítem, antes de conformarse la unión, tiene que hacer parte del arancel externo común. De esta manera se aseguraría una reducción sustancial en los aranceles. Igualmente importante, sería suscribir el propósito (art. XXIV) de hacer fácil el acceso de nuevos miembros a la unión (o al área de libre comercio, en caso de que no desaparezcan), de tal manera de que este proceso estuviera en consonancia con el propósito del libre comercio del GATT, en vez de ser un obstáculo más al mismo.

Por otro lado, el caso contra los bloques de comercio, bajo sus diferentes denominaciones, como instituciones que discriminan contra el libre comercio, se hace con gran fuerza a partir del excelente trabajo de Jacob Viner (1950), *The Customs Union Issue* ⁽⁶⁾. Viner anota que la formación de bloques preferenciales de comercio puede llevar hacia la pérdida de eficiencia, debido a dos razones:

Primera: Si los países forman una área de libre comercio, por ejemplo, su ingreso combinado puede caer en vez de subir. Esto se debe a que el comercio adicional desde un país socio, puede darse a costos más altos, que cuando los bienes estaban siendo suministrados por países por fuera del área. Viner llama este efecto "desviación de comercio" (*Trade diversion*). En este caso, ocurre una pérdida para el país no-socio (o para el resto del mundo) que tiene una demanda reducida. En contraste, cuando los bienes estaban siendo suministrados a un costo más alto antes, por fuera del área, el incremento del comercio desde el país socio es benéfico, y ambos países ganan. Este efecto es llamado "creación de comercio" (*Trade creation*).

Segunda: La formación de regiones de comercio preferencial puede ser dañina, debido a que cada área o región tendrá más poder sobre los precios mundiales, que aquel que tenían los países que forman la región, por separado. Y ésta puede llevarlos a la tentación de usar un arancel externo contra el resto del mundo, para explotar este poder monopolístico sobre el comercio.

EL TRATAMIENTO ESPECIAL Y DIFERENCIAL A LOS PED

El tratamiento especial y diferencial logrado bajo la sombra del GATT por parte de los PED, no extendible a los PD, se refiere a varios derechos y privilegios otorgados en el comercio internacional a los primeros.

El término de tratamiento especial y diferencial proviene de la Declaración de la Ronda de Tokio (1973), que reconoce "la importancia de la aplicación de medidas *diferenciales* a los PED, de manera que provea un trato especial más favorable a estos países, en áreas de negociación donde sea posible y apropiado" ⁽⁷⁾.

El tratamiento especial y diferencial se refiere (art. XVII-A, B, C) fundamentalmente a la protección de la "industria infante" a través de aranceles para promover su desarrollo (A), al igual que a la imposición de restricciones cuantitativas a las importaciones, con el fin de proteger la "industria infante" (B), y el aparte C, permite utilizar la cláusula de la balanza de pagos para impedir las importaciones. Este tratamiento ha sido conducente con la estrategia de sustitución de importaciones, al mismo tiempo que ha acolitado el pesimismo exportador, y a subvalorar los beneficios de un comercio más liberal. Sin embargo, esto está cambiando, el desarrollo y el crecimiento de los países de industrialización reciente (PIR) ha debilitado el pesimismo exportador, al mismo tiempo que ha disminuido el perfil intelectual de la estrategia de sustitución de importaciones.

El tratamiento especial y diferencial se ha incorporado en el sistema general de preferencias (SGP), que resultó de la conferen-

6. Citado por: Feenstra, Robert, 1992, "How Costly is Protectionism?". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6, N° 3, p. 172. Y, Fieleke, Norman, 1992, *Op. cit.*, p. 7.

7. Whally, John, 1990, "Non Discriminatory Discrimination: Special and differential Treatment Under The Gatt for Developing Countries", *The Economic Journal*, Vol. 100, Dec, p. 1319.

5. *Ibid*, p. 1304.

cia de la Untad, en Nueva Delhi (1968), y que fue implementado en 1971 por el GATT, por un período de 10 años. EE.UU. no implementó su versión hasta 1975. Del SGP han sido excluidos principalmente los productos alimenticios, textiles, cueros y productos derivados del petróleo. Igualmente algunos PD, EE.UU. por ejemplo, aplican el criterio 'competitivo' para retirar la elegibilidad como país del SGP, cuando el país o países se vuelven competitivos con los productos nacionales americanos.

Uno de los acuerdos más importantes que están bajo la doctrina del SGP es el acuerdo de la Convención de Lomé. Este acuerdo entre la CEE y 66 países de Africa, el Caribe y el Pacífico (conocidos como los países ACP), que incluyen la mayoría de las excolonias de los miembros de la CEE, con excepción de los países industriales y Asiáticos miembros del Commonwealth Británico.

La Convención de Lomé no sólo es un sistema general de preferencias, que abarca reducciones simples de aranceles, sino que también incluye la relajación de algunas barreras no arancelarias, un cumplimiento menos estricto de algunos reglamentos comerciales y exenciones de algunos acuerdos multilaterales, como el acuerdo multifibras. Sin embargo, al igual que el SGP, la Convención de Lomé está sujeta a normas que limitan severamente el "libre acceso" de las exportaciones de los beneficiarios, incluida una cláusula de salvaguardia que permite a la CEE suspender unilateralmente cualquier concesión.

Por su importancia, y como vía de ejemplo, valga la pena anotar las tres distintas preferencias concedidas a los países ACP en el marco de la Convención de Lomé:

Primera: Se conceden preferencias a los productos incluidos en la Política Agrícola Común (PAC). Sin embargo, estas preferencias importan poco a estos países, ya

que todos están ubicados en zonas tropicales.

Segunda: Se conceden preferencias a los productos tropicales que provienen de los países ACP, que no constituyen ninguna amenaza para la CEE. En general el acceso de estos productos es irrestricto y libre de aranceles. Pero debido a otros acuerdos similares entre la CEE y otros países, los beneficios por los países ACP son apenas superiores.

Tercera: Existe una pequeña categoría de productos para los cuales existen acuerdos especiales: El ron, la carne de vacuno, el arroz, el azúcar y el banano. Las cuotas de ron no se han utilizado por completo. En el caso del azúcar, estos países son obligados a vender a un precio fijo, muy por encima del precio mundial, transfiriendo ingresos rentísticos a estos países. También en el caso de la carne. En el caso del banano, a partir del 1º de julio de 1993, la CEE bajo las presiones españolas ha levantado el sistema de restricciones cuantitativas (cuotas) contra el banano de los países latinoamericanos, y aranceles elevadísimos para quienes superen las cuotas de exportación, con el fin de resguardar el mercado de los países de la Convención de Lomé, que son menos competitivos en la producción de banano que los países latinoamericanos. Las consecuencias de esta medida, para estos últimos, son desastrosas en cuanto a empleos e ingresos por exportación perdidos.

Para algunos países ACP, este acuerdo y los ingresos (rentas) que genera son vitales. Por ejemplo, para Botswana el 7% del PIB correspondió a estas transferencias en 1979, correspondientes a la exportación de carne vacuna. Para Mauricio, el 22% del PIB, correspondió a transferencias provenientes de las exportaciones de azúcar.

Sin embargo, el SGP no ha presentado gran cosa para los PED. El SGP apenas incrementó las importaciones de los PD en sólo 2%, sobre lo que hubiera

sido sin este sistema. En este sentido, el impacto del SGP ha sido modesto, y muy pequeño sobre el crecimiento económico y la industrialización de los PED⁽⁸⁾. Por otro lado, los beneficios del SGP se concentraron en 4 países: Hong Kong, Corea, Taiwan y Brasil, en un 50%. Por otro lado, el comercio de la CEE ha crecido más con los países no-beneficiarios, que con los beneficiarios del SGP. En general, "los PMD han logrado mayores beneficios en esta materia gracias a las disminuciones de las barreras arancelarias acordadas al amparo del GATT, y no debido a preferencias otorgadas conforme al SGP⁽⁹⁾.

EL UNILATERALISMO AGRESIVO

Los EE.UU. como la economía mundial más grande del mundo, y como el superpoder en la esfera política más importante, también es uno de los actores más importantes en la esfera del comercio y en la operación del GATT; y por otro lado, también es líder en las prácticas unilaterales de comercio, que bajo el supuesto de liderar el libre comercio, ha organizado toda una juridicidad propia para combatir las prácticas mercantiles extranjeras que le representan una amenaza para el interés nacional norteamericano, como la pérdida de mercados, la competencia desleal, etc. El mismo EE.UU. obtuvo del GATT, en 1955, una renuncia sobre las reglas que regulan las importaciones.

La Oficina del Representante Comercial de los EE.UU. (en su sigla inglesa USTR), ha puesto de manifiesto lo dicho anterior-

8. Ibid, p. 1324.

9. Valdés, Alberto, 1988, "La agricultura en la ronda de Uruguay: Los intereses de los PED", Comercio exterior, Vol. 38, N° 9, p. 810.

mente de la siguiente manera: "La administración (el gobierno) hará uso de las leyes comerciales para complementar sus objetivos multilaterales y bilaterales de mercados libres y comercio limpio. Esto incluye la ejecución de las disposiciones de la ley de Comercio de 1988, incluso la super 301, la 301 especial, las telecomunicaciones, y las disposiciones sobre "buy America" (para promover los productos norteamericanos) de modo que sirva a los objetivos multilaterales de EE.UU." (10).

El paradigma económico que se persigue por parte del gobierno de este país es el siguiente: "Un mundo donde los empresarios, no los gobiernos, determinen cómo han de competir la industria y los agricultores, y cómo han de comerciar las naciones. La Administración está comprometida a desarrollar un sistema de comercio mundial basado en mercados abiertos y reglas claras y ejecutables de juego limpio para todas las áreas de comercio" (11).

Esta juridicidad o conjunto de normas legales referentes al comercio internacional se conocen como las "leyes remediales del comercio" (12). Sin embargo, la obtención del libre comercio, así como el comercio limpio (Fair Trade), dice Coughlin (1991), en muchos casos puede ser el disfraz de grupos particulares para obtener beneficios a expensas del interés nacional, que dicen representar, lo que puede resultar en la expansión de un ambiente proteccionista, negativo para el bienestar de los EE.UU., en vez de un sistema de comercio libre y limpio.

10. USTR, 1990, "El Fin de las Barreras Comerciales, Objetivo vital en 1990", EAS: 4/90-64: 8, p. 4.

11. Ibid, p. 1.

12. Coughlin, Cletus, "US Trade Remedy Laws: DO they Facilitate or hinder free trade", Review Federal Reserve Bank of St. Louis, Vol. 73, N° 4, 1991, p. 3.

Entre el arsenal jurídico de los EE.UU. se encuentran las siguientes disposiciones:

— Sección 201 (Acta de Comercio de 1974) o "Cláusula de escape", tiene como objetivo el comercio limpio. Cuando las importaciones crecientes son una amenaza para la industria doméstica se permite aplicar medidas temporales, derechos, cuotas, tarifas, acuerdos de mercadeo ordenado, asistencia de ajuste, etc.

— Sección 301 (Comercio limpio). Tiene como objetivo combatir las prácticas violatorias, por parte de socios extranjeros, de los acuerdos de comercio o que sean perjudiciales al comercio norteamericano. Bajo esta sección el Representante Comercial de los EE.UU. (USTR), sujeto a la dirección del Presidente, puede tomar todas "las medidas apropiadas y posibles" para remover las barreras comerciales que perjudican las exportaciones de los EE.UU., al igual que combatir los subsidios extranjeros que perjudican las exportaciones de este país a un tercero. Sin embargo estas acciones son permitidas por las reglas del GATT, de acuerdo al artículo XIX, que permite a los países tener salvaguardas o cláusulas de escape, para tomar acciones que permitan proteger una industria que está siendo perjudicada por un sorpresivo incremento de las importaciones. Pero tales acciones deben ser temporales, no-discriminatorias y transparentes, con aranceles y no cuotas. Esta sección es la respuesta de los legisladores norteamericanos a la ineffectividad de las reglas y disciplinas del GATT, para conducir un comercio más libre y limpio. Por otro lado, está diseñada para que la USTR responda contra cualquier acto, política o práctica, de un país extranjero, que se determine sea:

i) Inconsistente con las provisiones de cualquier tratado comercial, o niega los beneficios del mismo a los EE.UU.

ii) Injustificable, irrazonable, o discriminatoria y perjudica o restringe el comercio de EE.UU.

El término irrazonable no sólo está limitado a las prácticas comerciales, sino también, a cualquier acto, política o práctica, que niegue oportunidades justas y equitativas para montar y operar un negocio o industria en un país extranjero.

— La sección 701 (la legislación de derechos compensatorios) tiene como objetivo contrarrestar los beneficios gubernamentales que reciben las firmas exportadoras de países extranjeros. Estos beneficios pueden ser: subsidios de exportación, pagos directos del gobierno, impuestos (exención de impuestos), préstamos subsidiados a los exportadores y bajos intereses a los compradores extranjeros.

— La sección 731 (o legislación anti-dumping) tiene como objetivo luchar contra las prácticas desleales tales como: Discriminación de precios, cuando las firmas extranjeras venden en los EE.UU. a precios inferiores a los de su mercado doméstico; ventas de exportación hacia los EE.UU. a precios por debajo del costo total de producción. El instrumento para combatir tales prácticas son los derechos compensatorios.

La crítica fundamental a este arsenal jurídico comercial es la de que es violatorio de las normas del GATT y de sus premisas básicas. Así lo afirma un campeón del libre comercio (13) como es

13. En general existe un gran consenso entre los economistas sobre las ventajas del libre comercio como práctica comercial. A la afirmación de que "Los aranceles y las cuotas de importación reducen el bienestar económico general", solamente estuvieron en total desacuerdo el 10.1% de los 960 economistas encuestados, con el 2.8% en los EU, el 13.2% en Austria, el 26% en Francia (el campeón del proteccionismo agrícola), el 5.5% en Alemania, y el 10.1% en Suiza. Véase: Bruno, Frey, et tal, 1984, "Consensus and Dissension Among Economists: An Empirical Inquiry". American Economic Review, Dec, Cuadro 2, p. 991. Por

el economista ortodoxo Jagdish Bhagwati (1990): "de cualquier forma, la extracción de concesiones de parte de otros, a través del uso de la amenaza de retaliación arancelaria, bajo un cronograma dispuesto por los mismos EE.UU., representa un desplazamiento dramático hacia una política de unilateralismo agresivo por parte del país cuyo liderazgo fue central para la creación y el mantenimiento del sistema de comercio multilateral del GATT" (14).

Bhagwati da 5 razones para sustentar su afirmación anterior, en el sentido de que esta juridicidad es una amenaza para la existencia del GATT (15):

i) El GATT tiene la fuerza de un tratado para los EE.UU. Cuando este país retalió con las acciones previstas en la 301, por ejemplo con la tarifa advalorem del 100%, aplicada selectivamente a los bienes de un país, la ilegalidad contra el GATT se ve por todas partes. La naturaleza discriminatoria de tales tarifas viola el artículo I que impone la obligación de la MFN. Al igual que el artículo II, pues la tarifa originaria está, lo más probable, a un nivel más bajo que la tarifa retaliatoria del 100%. En este sentido la Super 301 también elude los procedimientos del GATT, de acuerdo a *The Economist*, 1990, cuando afirma que los procedimientos de esta sección violan los tres principios columnares del GATT: "La reciprocidad, porque Norteamérica no está ofreciendo bajar sus propias barreras al comercio; la no-discriminación, porque Norteamérica está implícitamente amenazando con el bloqueo a las importaciones de un país;

otro lado, Blinder (1988) llama a los economistas partidarios del proteccionismo como economistas de bajo cociente intelectual (Blinder, Alan, 1988, "The Challenge of High Unemployment". *AER*, Vol. 78, N° 2, pp. 10-11).

14. Bhagwati, 1990, Op cit., p. 1315.

15. Ibid, pp. 1315-16.

y la transparencia, debido a que el resultado lo más probable es que involucre intervenciones no arancelarias en los flujos de comercio" (16).

ii) Honrar los compromisos de un tratado es reafirmar el respeto por los procedimientos ordenados y la regla de la ley cuando se trata con otros estados. Invocar la ley a través de prácticas contrarias a la ley, no es aceptable para nadie esta justificación. Mucho más cuando el 'récord' de los EE.UU., actuando dentro de las reglas del GATT, y contra los derechos de otros países, no ha sido ejemplar.

iii) Es muy dudoso que los mercados bajo la presión del 301 se abran, sobre la base de no-discriminación para terceros países. Lo más fácil es satisfacer las demandas del fuerte a expensas del débil: Cortando el comercio de terceros países y otorgándoselo a los EE.UU.

iv) El uso de la fuerza para imponer los puntos de vista, y extraer concesiones de comercio de una vía envenena el ethos de justo en las relaciones comerciales, sin el cual los mercados abiertos son muy difíciles para mantener.

v) Las instituciones no pueden construirse sobre la noción de dictadura benigna. El uso del 301 para lograr progresos en la Ronda Uruguay no es la mejor manera de hacerlo.

En las democracias la política comercial refleja la resolución de intereses sectoriales en el plano político. En este sentido no hay correlación entre el interés sectorial triunfante y el interés nacional, o lo que es más importante, el interés internacional, que tiene que definir el sistema comercial mundial. El unilateralismo agresivo tiene muchos problemas, y en la Ronda Uruguay debería proscribirse el uso de tales instrumentos.

16. *The Economist*, Sep. 22 1990, p. 11.

Hasta aquí Bhagwati.

Sin embargo economistas como P. Krugman, R. Dornbusch y Yung Chul Park (*Meeting World Challenges: U. S. Manufactures in the 1990*) recomiendan que EE.UU. necesita ser agresivo en bajar las barreras extranjeras del comercio" (17). Y además, los viejos acuerdos basados en remover las barreras comerciales deben ser reemplazados, especialmente en el trato con el Japón, por acuerdos sobre resultados. Démosle al Japón un objetivo y digamos: "¡Importe!". Para *The Economist*, 1990, si los consejos de Mr. Dornbusch se escuchan pronto, el GATT no sólo estará muerto sino también el comercio liberal: "La razón es que hay un mundo de diferencia entre venderle más exportaciones a un país y en 'abrir' un mercado" (18).

LA AGRICULTURA Y EL GATT

La característica más importante de los precios de las commodities, especialmente las agrícolas, es el colapso de los mismos, entre 1980-82, y el nivel depresivo para éstos, con repercusiones negativas en los ingresos por exportación para los PED, y por lo tanto en la balanza de pagos, desde entonces, agravada por la amortización y el pago de los intereses de la enorme deuda externa de estos países.

Son varios los factores que han determinado, por el lado de la demanda de las commodities agrícolas la presente situación, de acuerdo a Maya (1991):

Primera, la baja elasticidad precio e ingreso de la demanda de los bienes agrícolas, determina que a largo plazo la demanda, y por tanto el consumo de estos bienes, tienda a disminuir a medida que crece el ingreso. Este

17. *The Economist*, Sep. 22 1990, p. 25.

18. Ibid, p. 25.

factor negativo actúa también como una fuerza que opera sobre los términos de intercambio, entre los productos primarios en general y los bienes manufacturados, en beneficio de estos últimos y de los países que los producen, principalmente el Norte industrial, y en perjuicio de los PED.

Segunda, el proceso de cambio técnico orientado hacia el ahorro de materiales, muchos de éstos provenientes de los PED; y por otro lado, la creación de materiales sustitutos de los productos originarios en los recursos naturales, son otros factores negativos que operan a la baja sobre la demanda de bienes agropecuarios.

Tercera, la política proteccionista de los PD hacia su propia agricultura, con altos precios internos de sustentación, fuertes subsidios, altas tarifas arancelarias y diversas y numerosas medidas para-arancelarias, limita la demanda de los bienes provenientes de los PED, restringe su oferta y por lo tanto los ingresos de los sectores más pobres de los PED, los campesinos ⁽¹⁹⁾.

Estos factores han determinado que los Estados Unidos y la CEE hayan doblado sus exportaciones agrícolas, mientras sus importaciones sólo han crecido un tercio entre 1967-69 y 1983. Por otro lado, las exportaciones de América Latina, por ejemplo, crecieron un 50%, mientras sus importaciones lo hicieron en un 167%, y los PED, en general, en 38% y 171%, respectivamente, en el mismo período en consideración ⁽²⁰⁾.

19. Mava, Guillermo, 1993. La Anti-Apertura del Norte: El Proteccionismo agrícola y la agricultura de AL. Editorial Lealon, Medellín, UN., Capítulo dos.

20. Avery, Graham, 1985, "Enhancing Competitiveness: International Economic Policies". Editado por Federal Reserve Bank of Kansas city, 1985, *Competing in the world marketplace: The Challenge for american agriculture*, FRBKC, p. 96 y table 2.

No hay duda, las políticas comerciales por parte de los PD hacia los PED pueden caracterizarse como de corte proteccionista. El mismo FMI ha sido enfático en afirmar que: "Las políticas de apoyo a la agricultura de los PD han resultado en grandes imbalances y excesos en la producción. Estas políticas han reducido el acceso de los exportadores agrícolas eficientes al mercado, muchos de ellos pertenecientes a los PED; y la venta de los excedentes agrícolas en los mercados mundiales ha tenido un efecto represivo en el precio mundial de los alimentos. Entre 1980 y 1987, el índice de precios de los bienes alimenticios del FMI ha caído una tercera parte, en términos nominales, y casi un 50% en términos reales, sobre la base de 1980" ⁽²¹⁾.

El proteccionismo del Norte contrasta con el sesgo anti-agrícola de los PED, que imponen políticas tributarias a la agricultura, bajos precios domésticos respecto a los internacionales, altas tasas tributarias, tipos de cambio sobrevaluados, etc. Esta situación, tanto la política de los PD como de los PED, ha determinado que los PD se conviertan en países exportadores de alimentos, a precios de dumping para colocar los voluminosos excedentes; mientras que los PED se convierten en importadores de estos mismos alimentos. En este sentido, las ventajas comparativas están afectadas por el nivel de precios. Los precios más altos en el Norte hacen que las actividades rurales sean más rentables, lo que determina a su vez que los recursos fluyan hacia estas actividades, que la investigación agrícola se desarrolle, y se eleve la productividad como resultado, al igual que la competitividad de los PD frente a la de los PED. Como resultado, las tasas de suficiencia alimentaria se incrementan, los excedentes aparecen como consecuencia, las exportaciones se ha-

cen una necesidad, y los bajos precios internacionales son el final lógico de este proceso. Por ejemplo, la CEE se ha convertido en el mayor exportador mundial de harina de trigo, con una participación en este mercado mayor al 60%, a pesar de que sólo produce el 10-12% del trigo mundial. Y esto se debe a los subsidios de exportación otorgados a la primera. Igualmente, los EE.UU. y la CEE son los principales países excedentarios en la producción de lácteos en el mundo, en consecuencia, los precios de estos productos son más bajos que los costos de los insumos, los concentrados, incorporados en estos productos, valorados a precios de mercado mundial ⁽²²⁾.

Por otro lado, la política agrícola es tan ineficiente en términos de costo/beneficio, que el costo de transferencia, es decir lo que cuesta incrementar en una unidad monetaria el ingreso de los productores agrícolas en la CEE, está entre 1.17 y 3.23. Esto quiere decir que es mayor a 1, lo que significa que las transferencias en subsidios, y diversos apoyos a la producción agrícola son ineficientes y costosos. Los granjeros lecheros en la CEE reciben 6.200 dólares en promedio, lo que significa 410 por vaca, y en EE. UU. reciben 26.000, o sea 835 por vaca. Estos subsidios a la agricultura significan transferencias de las familias no-agrícolas a las agrícolas: El monto de las transferencias de las primeras a las segundas en la CEE son de 900 dólares/año y de 700 en los EE. UU.

Los niveles de protección (medidas arancelarias + para-arancelarias) son más altos en el Norte que en el Sur, en lo que corresponde a la agricultura; y más bajos para las manufacturas que provienen del mismo Norte. Y no ocurre lo mismo con las del

21. IMF, 1988, *Issues and Developments in International Trade Policy*, Washington, Dec, p. 47.

22. Koester, Ulricch, 1985, "Agricultural Market Intervention and International Trade", *European Review of Agricultural Economics*, pp. 87-103. Citado en Maya, 1993, p. 29.

Sur; al contrario, en el Sur los aranceles son más bajos para la agricultura y más altos para la manufactura. En el siguiente Cuadro se pueden observar los nive-

les de protección (%) por regiones y países en el año de 1986, como indicadores de esta situación:

NIVELES DE PROTECCION (%) POR REGIONES Y PAISES 1986

<i>Bloques comerciales</i>	<i>Agricultura y Alimentos</i>	<i>Maquinaria y Equipos</i>
CEE	40.4	10.1
EE.UU.	34.6	5.2
Japón	82.1	12.3
Otros países industriales	50.1	9.2
Países de industria reciente	62.5	100.0
PED	12.0	120.0

Fuente: Markusen y Wigle, 1990, "Explaining the Volume of North South Trade", *The Economic Journal*, Dec,

Cuadro N° 2. Citado en Maya, 1991, p. 14.

Esta situación, descrita con anterioridad, en la agricultura mundial, y en el comercio mundial agrícola se debe en gran parte a que ésta fue eximida de la disciplina del GATT por petición de los EE.UU. ⁽²³⁾. De esa manera el GATT le otorgó una renuncia sobre las disciplinas del mismo bajo el artículo XXV, que le permite la continuación de la operación de la Sección 22 del Acta de Ajuste Agrícola de EE. UU. Esta renuncia permite la imposición de medidas fronterizas restrictivas cuando éstas hacen parte del soporte doméstico de precios y los programas de estabilización. De esta manera cuando las oportunidades de comercio internacional son adversamente afectadas por las prácticas de la política doméstica de otro país, es virtualmente imposible, con el foro del GATT, conducir un trade-off entre los intereses contrapuestos. La renuncia establece la primacía de las consideraciones domésticas de política sobre los intereses internacionales.

Sin embargo, a pesar de que EE.UU. fue el que insistió sobre esta renuncia del GATT, es la CEE la que la ha utilizado de manera más asidua ⁽²⁴⁾. Este ha sido

el origen de las distorsiones que ha sufrido el comercio agrícola internacional, causado por los socios comerciales más importantes, los PD. E igualmente por los propios PED, que han estado más interesados en defender las manufacturas en el mercado mundial, y en pedir concesiones en este respecto, que en tener un programa de liberalización de los productos básicos, especialmente los agropecuarios, y que sólo hasta ahora una parte de estos países (El Grupo Cairnes) se plantea abiertamente a favor de la liberalización del comercio agrícola, aunque otro sector de los mismos (El grupo W-74) liderados por algunos países importadores netos de alimentos, Egipto y Perú, se oponen a esta iniciativa de liberalizar tal comercio.

Sin embargo, para la Ronda Uruguay del GATT, iniciada en Punta del Este, Uruguay, en 1986, la agricultura asumió un papel de primera importancia en la agenda de negociaciones, debido en general a la sobreproducción agrícola mundial, y una demanda efectiva rezagada, así como a los problemas de deuda de los países en desarrollo, y a sus necesidades y demandas por mejorar sus ingresos de exportación. Pero de manera particular los factores que han hecho de la agricultura el área clave de negociaciones del GATT son los siguientes:

—Las tensiones entre los socios comerciales más importantes del mundo, debido a los grandes subsidios otorgados a sus agricultores y las restricciones a las importaciones extranjeras.

—Las presiones presupuestales para recortar el gasto público en la agricultura.

—El trabajo investigativo de los organismos internacionales (OECD) mostrando el costo de las políticas agrícolas de los PD.

—El reconocimiento de la erosión de la credibilidad del GATT, mientras la agricultura estuviera por fuera de las negociaciones del mismo tratado.

—El reconocimiento al nivel político más alto de las distorsiones que el proteccionismo agrícola le está causando a los flujos de comercio ⁽²⁵⁾.

En este sentido la agricultura fue reconocida como cuestión prioritaria en el lanzamiento de la Ronda de Uruguay en 1986, diciendo que: "Hay una necesidad urgente de traer más disciplina y predicibilidad al mundo del comercio agrícola, corrigiendo y previniendo las restricciones y distorsiones (...) las negociaciones tratarán de lograr una mayor liberalización del comercio en la agricultura, y de someter las medidas que afecten el acceso de las importaciones y la competencia exportadora, bajo unas más fuertes y efectivas, operacionalmente, reglas y disciplinas del GATT a través de:

i) Mejorar el acceso de las importaciones a través de, inter alia, la reducción de las barreras a la importación.

ii) Mejorar el ambiente competitivo, incrementando la disciplina sobre el uso de todos los subsidios directos e indirectos y otras

23. Ibid, p. 29.

24. Miller, G, 1987, p. 914.

25. Hine, R. C., et tal, 1989, "Agriculture in the Uruguay Round: From de Punta del Este Declaration to the Geneva Accord", *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 40, N° 3, pp. 385-386.

medidas que afectan directa e indirectamente el comercio agrícola, incluyendo la reducción escalonada de sus efectos negativos y el tratamiento de sus causas.

iii) Minimizar los efectos adversos que las regulaciones y las barreras sanitarias y fitosanitarias pueden tener en el comercio agrícola, tomando en cuenta los acuerdos internacionales relevantes" (26).

Por otro lado, la agricultura es el área prioritaria de las negociaciones en la Ronda Uruguay, en el sentido de que:

i) La agricultura es el sector cuyos logros económicos después de la liberalización comercial serían los más grandes, 100 billones de dólares anuales. Y,

ii) Los EE.UU. ha decidido que la agricultura es el asunto que hace o deshace la Ronda.

En la reunión de Montreal (1988) ningún acuerdo se logró en agricultura, derechos de propiedad intelectual, textiles y salvaguardas. Por otro lado, la propuesta inicial de Punta del Este fue modificada: "El reporte declaró que las políticas agrícolas deberían tener más respuesta hacia las señales del mercado, y que las medidas de apoyo deberían ser progresivamente reducidas, y proporcionarlas de una manera menos distorsionante para el comercio" (27).

En la reunión de Ginebra de 1989, las VILs (Restricciones voluntarias a las importaciones) y las VERs (Restricciones voluntarias a las exportaciones), que no estaban cubiertas por el GATT, fueron puestas en la mesa de negociaciones, lo mismo que la revisión de las reglas que permiten la PAC (Política Agrícola Común de la CEE) y la Sección 22 (EE.UU.), como renuncia al artículo XI (28). Así también como la tarificación de estas MNA.

Los logros más importantes que se tuvieron en esta Reunión hasta 1989 fueron los siguientes:

i) Es aceptado que las políticas nacionales agrícolas de apoyo no son sólo de consideración e interés nacional sino que tienen que ser negociadas a nivel internacional.

ii) Las políticas de apoyo serán constantemente monitoreadas a través de la OECD, de tal manera que haya más transparencia, escrutinio y desafío a los cambios de política.

iii) El Grupo Cairnes ha emergido como el centro de los países exportadores agrícolas para articular sus puntos de vista y para aplicar una presión colectiva en pos de la liberalización comercial (29). Este grupo está compuesto tanto por PED como PD, los cuales son: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Tailandia y Uruguay.

Las propuestas de los diferentes participantes en la Reunión de Ginebra, principalmente los EE.UU., la CEE, Japón y el Grupo Cairnes, en cuanto a productos cubiertos, acceso de las importaciones, competencia de las exportaciones, prohibiciones y restricciones a las exportaciones, el apoyo interno, las medidas sanitarias y fitosanitarias, y el tratamiento diferencial y especial, pueden estudiarse en el informe que el Presidente Bush le presentó al Congreso Norteamericano en febrero 15 de 1990, en lo que respecta al comercio agrícola internacional (30).

Las propuestas fueron presentadas en 1989, EE.UU. el 25 de octubre, El Grupo Cairnes el 27 de noviembre, Japón en la mis-

ma fecha y la CEE el 20 de diciembre.

Esta Ronda Uruguay debió concluir el 7 de Dic. de 1990, de acuerdo a lo programado. Sin embargo las conversaciones fracasaron fundamentalmente por no lograr un acuerdo sobre la reforma del comercio agrícola internacional: "la inhabilidad de la CEE, Japón, y Corea para llegar a una reforma sustantiva en sus políticas agrícolas llevó al rompimiento en las negociaciones como un todo" (31).

Sin embargo, de acuerdo a The Economist (32), Arthur Dunkel, Director General del GATT, anunció que las diferencias en las mesas de negociación eran soluciables, y que se debían apurar, para concluir las negociaciones antes de las elecciones presidenciales, el próximo año en los EE.UU., y la selección para la nueva Comisión Europea a realizarse en 1992, debido a que estos dos procesos podrían ser una amenaza para lograr un acuerdo, y traerían grandes complicaciones para el mismo.

Por otro lado, EE.UU. y el Grupo Cairnes, en cuanto a la agricultura, retiraron sus demandas de que los apoyos agrícolas deberían ser cortados, casi completamente en su totalidad, en los próximos 10 años.

Ellos dicen ahora que aceptan algo más pequeño sobre un período de 5 años, como lo propuesto por la CEE, teniendo en cuenta de que ello representa un paso grande e irreversible hacia el camino del libre comercio agrícola.

Por otro lado, parece que la CEE está dispuesta a mejorar su anterior propuesta. La comisión que negocia por los 12 miembros, ha acordado realizar cortes específicos, no sólo en los apoyos domésticos que distorsionan el

26. Ibid, p. 386.

27. Ibid, p. 388.

28. Ibid, p. 392.

29. Ibid, p. 394.

30. Bush, George (Presidente de EU), 1990, "Disagreements Remain in Global Talks on Farm Trade", EAS: 4/90-64:4, pp. 1-4.

31. USDC, Office of Multilateral Affairs, 1991, "Uruguay Round Update", EAS: 4/91-68: 15, p. 15.

32. The Economist, 1991, "The Final Stretch", Nov. 9, p. 76.

comercio, sino también en los subsidios para la exportación. Los franceses y los alemanes, los mayores oponentes de la Comunidad para lograr un acuerdo, le han dado a la comisión vía libre para negociar.

Igualmente, el Japón parece aliarse con los liberalizadores del comercio agrícola, en este sentido la prohibición de las importaciones de arroz van a desaparecer, siempre y cuando los EE. UU. y la CEE limen sus diferencias y acuerden reducir los altos subsidios a la exportación.

CONCLUSION:

El comercio internacional, en general, debe ser más libre y limpio entre las naciones. El GATT ha probado en el pasado que es el espacio apropiado para lograr estos objetivos. Sin embargo el comercio agrícola sigue constituyéndose en uno de los renglones

donde no se ha logrado absolutamente nada, especialmente en la Ronda Uruguay. La Política Agrícola Común de la CEE es el principal obstáculo para lograr algún arreglo positivo en la materia. En especial, Francia se constituye en uno de los defensores más acérrimos del statu quo proteccionista⁽³³⁾. El unilateralismo agresivo de los EE.UU. es una consecuencia de las políticas intransigentes en materia de comercio, tanto de la CEE como de Japón. Sin embargo, parece que los logros de esta política han sido contraproductivos, y en nada han ayudado a los PED. Un acuerdo

33. Sanción que acaba de evidenciarse en el enfrentamiento comercial entre los EEUU y Francia, después de las elecciones presidenciales norteamericanas del pasado 3 de noviembre, imponiendo sanciones comerciales sobre este último país, teniendo como pretexto las reticencias francesas para negociar una liberalización más amplia en la Ronda Uruguay del GATT (Nov. 23 de 1992).

general sobre el desmonte de las políticas agrícolas proteccionistas, que están estorbando el comercio agrícola mundial, y frenando el crecimiento económico de los PED, es más necesario hoy que nunca. Por eso, la Ronda Uruguay debe llegar a un feliz término. Sin embargo, el panorama es oscuro y poco claro.

EPILOGO

El pasado 15 de diciembre de 1993 finalizó la Ronda Uruguay del GATT. En lo que respecta a la agricultura poco se logró: Se reducirán los aranceles, en un plazo de 10 años, en un 21%. Un logro muy flaco. Los campeones del proteccionismo agrícola, la Unión Europea (EU), antes la Comunidad, y especialmente Francia, impusieron sus puntos de vista y sus intereses, y con esto han impuesto a los habitantes más pobres de los PED, los campesinos, un destino sin esperanza.