

IICA

Instituto Interamericano de
Cooperación para la Agricultura



Secretaría de Agricultura
Ganadería y Pesca

SEMINARIO

**EL MARCO INTERNACIONAL
PARA LA
POLITICA COMERCIAL
AGROPECUARIA
ARGENTINA**

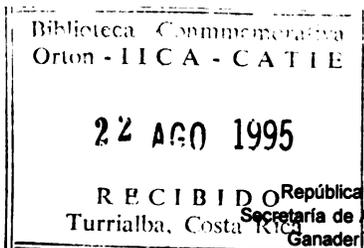
BUENOS AIRES - R. ARGENTINA, 23 - 24 - agosto 1994

Editor: GONZALO A. ESTEFANELL

0.13 E796m 1994

IICA
Buenos Aires - R. Argentina

380.13 E796 m 1994



Instituto Interamericano de
Cooperación para la Agricultura

SEMINARIO

/// **EL MARCO INTERNACIONAL
PARA LA
POLITICA COMERCIAL
AGROPECUARIA
ARGENTINA**

BUENOS AIRES - R. ARGENTINA , 23 - 24 - agosto 1994
Sede: Bolsa de Cereales de Buenos Aires - Argentina

Editor: GONZALO A. ✓ ESTEFANELL

Buenos Aires - R. Argentina
IICA - Argentina
1995

Seminario. El marco internacional para la política comercial agropecuaria argentina. Buenos Aires. Rep. Argentina. 23 y 24 de agosto de 1994.
Editor: Gonzalo A. Estefanell. Organizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Buenos Aires, IICA, Oficina en la Argentina, 1995.

xiii, 214 p. Ilus.

ISBN 950- 99340-7-0

1. POLÍTICA AGROPECUARIA ARGENTINA. 2. POLÍTICA COMERCIAL AGROPECUARIA-ARGENTINA. 3. AGRICULTURA MUNDIAL. 4. CHINA. 5. NAFTA - CANADÁ - ESTADOS UNIDOS - MÉXICO. 6. UNIÓN EUROPEA. 7. RUSIA Y EUROPA DEL ESTE. 8. AMÉRICA LATINA. 9. MERCOSUR. 10. POLÍTICA ARGENTINA.

© INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA - IICA
OFICINA EN LA ARGENTINA
Defensa 113, 10º Piso. 1065 - Buenos Aires - Argentina
Tel.: 331-8541/8542 345-1209 - 1210 Fax: 345-1208

Editor: GONZALO A. ESTEFANELL - Representante del IICA en la Argentina
Coordinación y diagramación editorial: ANGEL FERNÁNDEZ. IICA - Oficina en la Argentina
Composición de textos: MARÍA DEL PILAR VIDEVERRIGAIN
Impresión: Gráfica CORMA S. R. L.

ISBN 950-99340-7-0

Impreso en Argentina. Printed in Argentina

• Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan el criterio general del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.

Buenos Aires - R. Argentina
1995

SEMINARIO

**EL MARCO INTERNACIONAL
PARA LA
POLÍTICA COMERCIAL AGROPECUARIA
ARGENTINA**

CONTENIDO

	Pág.
• Objetivos	
• Programa	
• Introducción por el Sr. Representante del IICA en la Argentina Ing. Agrón. Gonzalo A. Estefanell	ix
• Acto de Apertura por el Sr. Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca Ing. Agrón. Felipe Solá	xi
• Tendencias y cambios estructurales en la agricultura mundial por Carol Brookins	3
• Las tendencias en China por Francis C. Tuan	31
• Las tendencias en Rusia y los países de Europa del Este por Christian J. Foster	63
• Las tendencias en los países de la Unión Europea por José Barreiro Seoane	93
• Las tendencias en los países del NAFTA CANADA por Phil Jensen	127
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA por Xavier Equihua	141
MÉXICO por Alejandro Olivo	147
• Las tendencias en América Latina por Eugenio Díaz Bonilla	165
• Los avances del MERCOSUR por Alejandro Mayoral	195
y Carlos Basco	203

PROGRAMA

Martes 23 de agosto

- 09.00 - 09.30 Incripciones
- 09.30 - 10.00 Inauguración a cargo de
GONZALO A. ESTEFANELL
Representante del IICA en la Argentina
- FELIPE C. SOLÁ
Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca
- 10.00 - 10.30 Receso
- 10.30 - 12.30 **Tendencias y cambios estructurales en la agricultura mundial.**
- Expositor: CAROL BROOKINS
 Presidente World Perspectives Inc.
- Moderador: FÉLIX M. CIRIO
 Subsecretario de Producción Agropecuaria
 y Mercados
 Secretaría de Agricultura, Ganadería y
 Pesca. Argentina.
- 12.30 - 14.30 Receso
- 14.30 - 16.00 **Las tendencias en China**
- Expositor: FRANCIS C. TUAN
 Economista Agrícola. Jefe de la Sección
 China. División de Estudios Económicos.
 USDA.
- Comentarista: CAROL BROOKINS
 Presidente World Perspectives Inc.
- Moderador: HANS GLANSDORP
 Asesor Comercial Agricultura, Embajada de
 Canadá en la Argentina.
- 16:00 - 16.30 Receso

Martes 23 de agosto (cont.)

16.30 - 18.00 Las tendencias en los países del NAFTA

CANADÁ

Expositor: PHIL JENSEN
Director División de la Gestión Comercial, Políticas de Comercio Internacional y Dirección General de Servicios a la Industria y a los Mercados. Ministerio de Agricultura. Canadá

EE.UU.

Expositor: XAVIER EQUIHUA
Asesor para Asuntos Internacionales del Comité de Agricultura, Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América. (Pte. de la Comisión, H. Kika de la Garza, Representante Demócrata por el Estado de Texas).

MÉXICO

Expositor: ALEJANDRO OLIVO
Asesor de la Dirección de Asuntos Internacionales. Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos. México.

Comentarista: CAROL BROOKINS
Presidente World Perspectives Inc.

Moderador: JESÚS LEGUIZA
Subsecretario de Economía Agropecuaria. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina.

Miércoles 24 de agosto

09.00 - 11.00

Las tendencias en los países de la Unión Europea

Expositor: JOSÉ BARREIRO SEOANE
Secretario General de Producciones y Mercados.
Ministerio de Pesca y Alimentación. España.

Comentarista: CAROL BROOKINS
Presidente World Perspectives Inc.

Moderador: DAVID VÁSQUEZ
Presidente, Bolsa de Cereales de Buenos Aires.
Argentina

11.00 - 11.30

Receso

11.30 - 13.00

Las tendencias en Rusia y los países de Europa del Este

Expositor: CHRISTIAN FOSTER
Economista Agrícola, Jefe Área Ex-URSS de la
División de Estudios Económicos. USDA.

Comentarista: CAROL BROOKINS
Presidente World Perspectives Inc.

Moderador: MAX BOWSER
Consejero Agrícola. Embajada de los Estados Unidos
de América ante el Gobierno Argentino.

13.00 - 15.00

Receso

15.00 - 16.30

Las tendencias en América Latina

Expositor: EUGENIO DÍAZ BONILLA
Agregado Agrícola. Embajada de la Argentina en los
Estados Unidos de América.

Comentarista: CAROL BROOKINS
Presidente World Perspectives Inc.

Moderador: HUGO A. TORRES SOTO
Representante Adjunto del IICA en la Argentina.

16.30 - 17.00

Receso

Miércoles 24 de agosto (cont.)

17.00 - 18.00

Los avances en el MERCOSUR

Expositores: ALEJANDRO MAYORAL
Subsecretario de Política Económica. Ministerio de
Economía, Obras y Servicios Públicos (Invitado).

CARLOS BASCO
Director de Economía Agraria y Asuntos
Internacionales.
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.
Argentina.

18.00 - 18.30

La política Argentina

Expositor: FELIPE SOLÁ
Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca.
Argentina.

Moderador: GONZALO A. ESTEFANELL
Representante del IICA en la Argentina.

19.00

Acto de clausura y vino de honor

SEMINARIO

EL MARCO INTERNACIONAL PARA LA POLÍTICA COMERCIAL AGROPECUARIA ARGENTINA

ORGANIZADO POR:

- SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA.
REPÚBLICA ARGENTINA
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA
AGRICULTURA. OFICINA EN LA ARGENTINA

OBJETIVOS

ACTUALIZAR EL CONOCIMIENTO DE LAS PRINCIPALES TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES AGROPECUARIAS DE LOS BLOQUES MÁS IMPORTANTES Y DAR A CONOCER, EN ESE CONTEXTO, LOS LINEAMIENTOS COMERCIALES AGROPECUARIOS DE LA ARGENTINA.

INTRODUCCIÓN

por Ing. Agr. Gonzalo A. Estefanell
Representante del
IICA en la Argentina

La Argentina ha optado por un modelo de desarrollo económico basado en la estabilidad, la convertibilidad y la apertura a los mercados internacionales, lo que ha definido una nueva reinserción del país en la economía mundial.

Esta nueva realidad del país implica una mucho mayor influencia del marco internacional en el desempeño de la economía y, por lo tanto en las definiciones de política económica y comercial argentina. El sector agropecuario es, quizás, el que mas ha sentido esta realidad al verse de pronto enfrentado a nuevas formas de comercialización con competidores mas allá de fronteras y con reglas de juego cada vez mas cambiantes.

A este marco internacional debe sumarse la tendencia a creación de grandes mercados a través de los procesos de integración. Algunos ya consolidados como la **Unión Europea**, otros en proceso de consolidación como el **Tratado de Libre Comercio de Norte América (TLC)**, otros incipientes como el recientemente firmado acuerdo de Cartagena por el que se creó la **Asociación de Países del Caribe**, que incluye a México y los países de Centro América y del Caribe, sumando mas de 200 millones de personas.

En lo mas cercano, la creación del MERCOSUR está cambiando totalmente las reglas de juego del comercio regional y la producción agropecuaria y es un importante referente inmediato para la política agropecuaria argentina.

Estos desarrollos, al igual que muchos otros procesos políticos y económicos contemporáneos se caracterizan por una dinámica cada vez mayor que contribuye a lo que es quizás una de las características de este fin de siglo: la pérdida de certeza.

Todo esto hace necesario desarrollar un proceso de seguimiento de la coyuntura internacional para mantener una constante actualización que permita una definición de políticas y toma de decisiones mas acertada.

Cual será el mecanismo para ingreso al NAFTA, la negociación individual o por bloques? La Política Agraria Común de la Unión Europea continuará como en el pasado o estamos llegando al agotamiento financiero que muchos han predecido y por lo tanto a un cambio? Los países de Europa Central serán competidores de Argentina en los mercados internacionales o clientes? Rusia y los países de la ex- Unión Soviética, que rol se espera que jueguen en los próximos años? China, se abrirá al comercio agropecuario como lo hizo con la lana en los últimos años? El MERCOSUR, ahora firmado y con decisión de comenzar en enero, -- aunque con modificaciones respecto de los planes iniciales-, cómo evolucionará?. Y, finalmente, en este contexto, cuales son los lineamientos de política comercial argentinos, y cual es el rol que jugará la SAGyP, con su estructura y sus agregados agrícolas?

Estas son algunas de las preguntas que, sin pretender dilucidarlas totalmente, se pretendió discutir. Con ese fin se preparó este Seminario: actualizar el conocimiento de las principales tendencias de las políticas comerciales agropecuarias de los principales bloques comerciales y dar a conocer, en ese marco, los lineamientos comerciales agropecuarios de la Argentina.

Para ello, se invitaron representantes de los principales países, tanto demandantes como competidores en el mercado internacional, para que expongan los lineamientos de políticas comerciales para consolidar una visión de los bloques.

Así se contó con la presencia de expertos de Canadá, Estados Unidos, México, España y de la Argentina. Algunos en su rol de estudiosos de países del orbe, otros como protagonistas en la definición de políticas en sus respectivos países.

Las páginas que siguen recogen las presentaciones y los principales comentarios realizados durante el encuentro que, esperamos, no sea el último con este propósito.

ACTO DE APERTURA

por Ing. Agr. Felipe Solá
Secretario de Agricultura,
Ganadería y Pesca

Esta reunión se concreta en forma muy oportuna en un momento muy particular para el sector agropecuario argentino. Hacía mucho tiempo que teníamos pensado invitar especialistas de renombre internacional, que nos habían aportado anteriormente sus mejores opiniones. Ahora, aspiro nos ayuden a clarificar muchos aspectos del marco internacional en el que nuestro país debe diseñar una política comercial para sus productos agropecuarios. Estoy seguro que estos dos días de reflexión y análisis van a contribuir a una toma de conciencia, sobre todo, en aquellos que piensan equivocadamente- que todos sus problemas se deben a las políticas internas desvinculándolas del marco internacional y de las acciones de otros en el mercado mundial.

Es bien sabido que la agricultura argentina, y la Argentina en general, como todos los países, han debido adaptarse, en poco tiempo a cambios no previstos y demasiado fuertes para todos. Me refiero a la globalización de los mercados con su correlato de necesaria especialización productiva, la creciente regionalización que se ve en el mundo sin que estemos seguros de cual será el futuro de los bloques emergentes, porque puede ser que los mismos se fundan entre sí o se reorganicen en nuevas alianzas.

La participación argentina, durante los últimos 10 años, en los organismos multilaterales en relación al tema de la agricultura y, vinculado a esto, su inserción internacional como país en el mercado mundial, ha sido intensa y ha generado en nosotros una sensación de que ya hemos hecho mucho y que lo demás, o viene en forma de precios y oportunidades fuera de nuestro control, o no vendrá. Sin embargo, esto no es así. Nos parece más bien que es necesario emprender políticas de venta y promoción comercial; cuestión que está principalmente en el ámbito del sector privado pero que en ningún país del mundo está desvinculada de la acción del Estado.

Y las cuestiones de política comercial necesitan, cada tanto, una recomposición de la visión acerca de cuál es el marco internacional en el que uno se está moviendo. Desde la acción multilateral hemos conseguido -con enorme esfuerzo- reglas de juego generales para todos, en especial en las cuestiones más sensibles, como por ejemplo la política sanitaria. Hemos conseguido la creación de la futura Organización Mundial de Comercio. Y ciframos esperanzas, no demasiadas para ser sinceros, en una mayor equidad en el tratamiento bilateral basada en ese nuevo marco multilateral. Ciframos esperanzas también en que ya hayamos llegado al punto más alto del nivel de subsidios agrícolas y comencemos ahora, a nivel global, a bajarlos. Tenemos derecho a tener esperanzas porque hemos mantenido, desde la creación del grupo Cairns, una lucha desigual, difícil. Sin embargo, con objetivos claros, con una ética clara por detrás, se obtuvo un impacto muy superior al que podría haberse pensado si se compara la sumatoria de los productos brutos de los países que integran Cairns frente a la fenomenal importancia de los otros bloques, medidos por el mismo indicador.

El diseño de una política comercial está íntima y directamente vinculado a lo que piensan y necesitan en el lugar de destino de los productos. Está íntimamente vinculada al mercado consumidor. Pero no es lo mismo una política comercial liderada por un sector privado que tiene claro que ese es su único, o su más importante camino, que la política comercial de un país cuyo sector privado cree que ha sido exportador durante toda su vida cuando, esencialmente, sólo ha sido un país proveedor de bienes básicos.

En efecto, la Argentina ha sido un país que vendía al exterior aquello que el exterior le quería comprar exclusivamente, pero Argentina no era un país que salía a vender. Es posible que estemos iniciando una etapa en la que estos cambios se concreten. Y es posible que estemos recorriendo los primeros pasos serios en lo que significa la agresividad de un país exportador. Los grandes países exportadores del mundo, en determinado momento o exportaban o morían, y exportaron. A la Argentina todavía no le había ocurrido. Es más, creo que muchos piensan que ese momento todavía no ha llegado. Sin embargo, hay una conciencia creciente. Y además, hay demasiados problemas internos como para desechar esta idea fuerza.

En ese marco de conciencia sobre la necesidad de cambiar, conciencia de que si bien la crisis local puede tener algunos remedios locales no puede aislarse de lo que pasa internacionalmente, se da este Seminario que hoy nos reúne y, como decía al principio, se da en un momento especial y oportuno. Permítasenos entonces, tomar un respiro para reflexionar y meditar sobre estos temas. Argentina lo necesita.

**TENDENCIAS Y
CAMBIOS ESTRUCTURALES
EN LA AGRICULTURA MUNDIAL**

TENDENCIAS Y CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA AGRICULTURA MUNDIAL

CAROL BROOKINS
Presidente, World Perspectives, Inc.

Es realmente un gran honor participar en este Seminario tan importante. Aprecio la oportunidad de estar de regreso en Argentina para observar los cambios decisivos que tienen lugar aquí después de ocho años y participar en la discusión del tema crítico de los desafíos que afectan a los mercados agrícolas globales mientras nos dirigimos rápidamente hacia el siglo XXI. Al viajar alrededor del mundo durante el año pasado, y ciertamente al escuchar a mucha gente desde que estuve aquí en Argentina estos últimos días, la gente del mundo agrícola parece estar de acuerdo en que no vivimos tiempos fáciles, que las reglas del juego han cambiado y, de hecho, ellas cambian casi mientras estamos hablando, en términos del camino en que operan los mercados, la vía en que se logra la producción y la manera en que el comercio tiene lugar. No podemos estar siempre seguros de cual sea la mejor respuesta y de que lo que estamos haciendo en este momento tendrá el resultado adecuado.

Siendo estadounidense, siempre comienzo mis presentaciones con un chiste. Voy a contarles la historia de un agricultor. Desafortunadamente, es un agricultor que muere; es un agricultor muy excepcional, porque va al infierno. Pero cuando llega al infierno, el diablo lo recibe en persona porque sabe que es poco habitual para un agricultor ir al infierno, y le dice: "Usted sabe, usted tiene básicamente una elección para toda la eternidad. Aquí hay tres puertas y usted puede elegir por qué puerta desea pasar, y ahí es donde usted permanecerá durante toda la eternidad". El es un verdadero agricultor y dice: "No voy a pasar ninguna de esas puertas sin saber qué hay ahí. De modo que ellos comienzan una negociación. El agricultor ha aprendido cómo negociar de los comerciantes en granos a los cuales le ha vendido durante años. En consecuencia, después de varias discusiones se

le permiten 15 segundos para mirar a través de cada puerta. El diablo abre la puerta número uno y el agricultor mira allí; ve a todos los condenados que permanecen sobre sus cabezas en bloques de concreto: eso es muy poco confortable, ellos están muy doloridos y gritan. No es una visión muy recomendable. Dice: "No creo que yo desee pasar por la puerta número uno". El diablo abre la puerta número dos. El agricultor mira adentro. Son todos condenados. Ellos están parados sobre sus cabezas pero esta vez hay almohadas suaves y mullidas. Ellos no parecen estar tan incómodos, pero no se trata de algo que uno quisiera hacer. El diablo abre la puerta número tres; el agricultor mira a través de la puerta. Todos están de pie, tomando café, cerveza, vino, coca cola, hablando y pasándola muy bien. El dice: "Esto parece muy bueno". Entonces mira hacia abajo y ve que ellos están parados sobre estiércol de animales. Dice: "Bueno, esto no es demasiado genial, pero ellos parecen estar todos muy bien". Luego mira al diablo. El diablo cierra la puerta, porque sus 15 segundos han pasado, y el agricultor dice: "Sabe usted, creo que voy a pasar por la puerta número tres". El diablo lo registra, pone al día todos los papeles que hay que llenar y dice: "Muy bien, encantado de verlo, bienvenido al infierno. Estamos felices de tenerlo aquí". Abre la puerta, deja al agricultor adentro, cierra la puerta detrás de él y el agricultor comienza a circular y es muy amistoso; trata de presentarse por sí mismo a esa gente, porque va a pasar el resto de la eternidad con ellos. Y justo cuando está haciendo su camino alrededor de la habitación, se oye una campana y una voz anuncia: "La pausa del café ha terminado; pónganse todos de cabeza".

Como esta historia muestra, éste no es un tiempo fácil para tomar decisiones. Uno no está nunca seguro de cuál es la decisión correcta. Y lo que parece ser la mejor decisión y la más fácil, puede que no sea la más correcta, y no se sabe si va a beneficiarlo a uno en el largo plazo. Al comenzar mi presentación esta mañana, creo que es importante pasar revista a unos pocos puntos.

El primero y fundamental es que la agricultura es, en buena medida, una parte integral de la economía global. Una agricultura eficiente y productiva es la verdadera base de una sociedad opulenta o rica. Las naciones que pueden proveer de alimentación a sus poblaciones con eficacia en el manejo de los costos, permiten que sus consumidores gasten

sólo un pequeño porcentaje de la renta disponible para la alimentación. Y esto deja una gran cantidad de ahorros para dedicarse a una amplia gama de otros productos y servicios. Promueve una actividad económica diversificada y contribuye a crecimientos equilibrados en el producto bruto interno.

Si ustedes observan Estados Unidos, por ejemplo, nosotros gastamos alrededor del 10% de nuestra renta de consumo disponible en la alimentación. Esto deja 90% de la renta de los consumidores para ser encauzada en todos los tipos de servicios y bienes, desde viajes aéreos a videos, vestimenta, casas, automóviles, teléfonos celulares y todo eso. Nosotros somos una sociedad dirigida por el consumo, y somos conducidos en buena medida por el hecho de que, como tenemos una agricultura eficiente, podemos expandir nuestros costos en una gran cantidad de producción, porque podemos exportar y competir en los mercados mundiales. De ese modo, nuestros costos por unidad son más bajos. Y a causa de eso, hemos logrado abundancia para toda nuestra sociedad. En Corea, los consumidores deben gastar 30% de sus ingresos en alimento. En Europa ese gasto va del 18% al 24%. Y en muchos países del mundo en desarrollo, puede ser de 50% a 60%. De ese modo, los temas y desafíos que enfrentamos en el sector agrícola tienen un impacto muy directo, no sólo sobre las industrias que participan en la cadena alimenticia, sino también en el bienestar y los niveles de vida de toda la gente que vive en nuestra sociedad. Creo que debemos recordar eso, y que debemos hacerlo siempre que tratamos con nuestros gobiernos y con otros grupos en la sociedad, de tal modo que ellos puedan comprender mejor que somos parte de la sociedad y no constituimos algo especial y separado de ellos. Ese es el momento en el cual nosotros, en la agricultura, debemos considerar no sólo los temas referentes a nuestra propia producción o sector de mercado, sino a la totalidad de los cambios sin precedentes que afectan la estructura política y económica mundial.

Recordemos algo: nada sucede en el mundo de hoy que no afecte a los productores agrícolas y a las industrias involucradas en el sistema alimentario global, y no hay nada que hagamos hoy que no afecte directamente al mundo. Existe una vinculación realmente crítica. De hecho, quisiera sugerir que cambiemos nuestros pensamientos durante este

importante Seminario de dos días, simplemente del concepto de la agricultura y los mercados agrícolas al concepto de un sistema alimentario global, y cómo podemos insertarnos en ese sistema alimentario.

Nuestro sistema alimentario vive cambios muy rápidos y dramáticos, y esto se acelerará en los próximos cinco años, a medida que el mundo se desplace vertiginosamente para convertirse en un verdadero mercado global. En realidad, el camino en el cual nosotros vivimos en el mundo de hoy está experimentando trastornos y cambios históricos. Cuando se escriban los libros de historia sobre nuestra era, registrarán que se vivió en el medio de tres revoluciones que se desarrollaron al mismo tiempo: una revolución política, una revolución económica y una revolución tecnológica. Y esas revoluciones están quebrando las fuerzas que han creado barreras a lo largo de toda la historia mundial. Tendemos a ver cada desarrollo que hoy sucede de manera aislada, como el hecho de que estamos utilizando computadoras personales en nuestras casas. Yo veo los noticieros de CNN alrededor del mundo, veo a Boris Yeltsin discutiendo en el parlamento ruso la compra de frambuesas durante todo el año, y recuerdo cuando solamente podíamos comprar frambuesas dos meses por año; podemos ver los elevadores de granos dirigidos por la pantalla de las computadoras y se los maneja apretando algunos botones, sin utilizar los viejos sistemas mecánicos. Puedo recordar los trabajos en la Cámara de Comercio de Chicago en 1972; se utilizaban pizarrones y tizas para las operaciones comerciales. Todos los desarrollos que hoy se dan están interconectados. Es la interacción de esas fuerzas políticas, económicas y tecnológicas la que altera decisivamente la forma en la cual vivimos y hacemos negocios. Hoy, todos nuestros negocios, no sólo los vinculados con la agricultura y el sistema alimentario, compiten en escala global o sea directa o indirectamente. Y cuando el Secretario Solá hablaba sobre el hecho de que la gente tiende a mirar todos sus problemas como internos en vez de verlos como problemas internacionales, creo que dio en el clavo. Los gobiernos pueden solamente hacer lo que armonice con los sucesos internacionales.

Esto es particularmente cierto para un país que no tiene un gran mercado interno y que debe depender del mundo para su futuro y su destino. La globalización de la economía mundial y el sistema alimentario

mundial es posible por tres razones. Voy a señalar esto ahora y a ello dedicaré buena parte de mi exposición.

En primer término, la liberalización política y económica o las economías centralmente planificadas han volteado la pared que separaba una buena parte del mundo de la economía de mercado. En segundo término, las rupturas tecnológicas han conducido a la segunda revolución industrial, que está transformando la economía global de una manera significativa, tanto, sino más, que la revolución industrial del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Y en tercer lugar, la Ronda Uruguay y otros acuerdos regionales de libre comercio están uniendo al mundo e integrando economías, y conduciendo al fin del Estado-nación económicamente independiente.

El capitalismo venció al comunismo porque éste hizo quebrar países desde el Cuerno del Africa al Círculo Ártico. No fue sólo una batalla de misiles la que ganó la Guerra Fría, sino que fue una victoria importante de los silos de cereales; pura y simplemente, las economías socialistas no podían proveer adecuado alimento y bienestar social a su pueblo.

Ahora, con el colapso del bloque comunista en el Este de Europa, tanto las relaciones estratégicas como comerciales se encuentran en un proceso de un enorme cambio estructural. En el frente económico, esto afecta no sólo a Europa del Este y a los Estados que comprendían la antigua Unión Soviética, sino virtualmente a todos los países del mundo que adoptaron un sistema político comunista o una economía socialista en los cuarenta, en los cincuenta y los sesenta. Vietnam es un gran ejemplo de un país que está ahora levantándose para convertirse en la próxima economía dinámica en Asia, abandonando sus lazos con la doctrina socialista, después de haber visto lo que sucedió en China. En China, la transformación es absolutamente destacable, pero el auge de las economías de mercado está en constante batalla con el intento de los líderes políticos comunistas de mantener control sobre la sociedad. El dominio de los políticos comunistas no puede durar para siempre, porque la riqueza proporciona poder individual y libertad, particularmente cuando esa riqueza o el dinero pueden superar las fronteras nacionales en pocos segundos debido a la tecnología. En la China de hoy, incluso los soldados

en el Ejército Popular de Liberación se involucran como talentosos comerciantes y grandes capitalistas. Corea del Norte va a ser el siguiente país de Asia que se abra a las fuerzas del mercado. Y yo predigo que ese proceso podrá iniciarse en los próximos doce meses. Hemos visto al gobierno de la India cambiar a los incentivos del mercado, como lo hacen los gobiernos de Asia y África que intentan mantener el control político y prever la quiebra nacional. Esos países están siguiendo la conducción y el importante ejemplo de muchos países latinoamericanos como Argentina, que han crecido rápidamente en los últimos cinco años y que han revertido la dramática fuga de capitales de los años ochenta para captar positivos flujos de inversiones que totalizaron, creo, en América Latina, alrededor de 60.000 millones de dólares en 1992, y de los cuales Argentina ha recibido del 20 al 25%. Esto sigue a la debacle de la crisis de la deuda en América Latina en los años sesenta; el producto interno bruto en América Latina en una base paritaria de poder adquisitivo es hoy de alrededor de 2.5 billones de dólares. Las estimaciones oficiales del Gobierno de Estados Unidos son que se espera que el crecimiento en ingreso per cápita sea del 20% en América Latina para el final del siglo.

Aquí en Argentina, esa tendencia es notoria y positiva. Ustedes ya han protagonizado enormes cambios con la privatización de importantes funciones en el transporte, servicios y sectores industriales. Eso, ciertamente, ha incluido los negocios agrícolas. Diez años atrás, ¿quién hubiera predicho la cesión del control de la Junta sobre la comercialización de granos, sobre mercado de granos, sobre el transporte, sobre los elevadores de granos en los puertos, por medio de los cuales Argentina traspasa la mayoría de sus importantes exportaciones a operadores privados?

Naturalmente, esos cambios no se han logrado y no se lograrán, en el futuro, sin problemas. De hecho, las dificultades entre el Gobierno argentino con limitados recursos financieros y algunas organizaciones de productores agrícolas que desean que se incremente la asistencia del Gobierno a los productores, es muy similar a los debates existentes en la Unión Europea, Japón y Estados Unidos. Pero creo que es un debate enriquecedor porque cada uno se ha convertido en un arquetipo de sus propias vidas, de su propio futuro, y éste es el proceso para lograr

consenso y construir la participación universal en una democracia y, particularmente, en una economía de mercado democrática.

Ahora todos necesitamos observar a Cuba, y eso es muy fácil hoy porque estamos viendo por televisión a la gente huyendo en botes, de los problemas económicos y de la crisis económica de esa nación-isla que se está empobreciendo como consecuencia de la quiebra de la antigua Unión Soviética. Cuba ha sido obligada a liberar el sector agrícola y permitir a los productores beneficiarse de una parte de su trabajo. En los años recientes, se han abierto comercios de venta en moneda fuerte, de acuerdo con Castro como "un mal necesario". Ellos proveen divisas al Gobierno y proveen alimentos básicos y otros bienes de consumo a aquellos privilegiados que tienen la suerte de contar con familia fuera de Cuba que les envía dinero en efectivo. La crisis económica se va a profundizar y va a acelerar los cambios en Cuba, en el Gobierno y en la estructura económica.

En el frente político y estratégico, la competencia bipolar entre los Estados comunistas, por una parte, y Occidente por la otra, en los últimos cuarenta años, también alimentó guerras y conflictos en todas partes del mundo. ¿Podríamos haber tenido el histórico acuerdo de paz del Oriente Próximo firmado entre Israel y la Organización de Liberación Palestina durante la Guerra Fría? No, no hubiéramos podido. Tampoco habría ocurrido si nosotros no hubiéramos forjado la coalición estratégica que venció en la guerra del Golfo a Irak, con ayuda de la inteligencia rusa. En ambos casos, así como también en el gran paso que dio Sudáfrica para implementar el gobierno de la mayoría, el conflicto ha sido desplazado por la cooperación, porque las superpotencias no están utilizando los conflictos regionales como un camino para mejorar sus propios intereses. ¿Qué significa eso para nosotros? Significa que los enormes costos de las guerras de larga duración están terminando. Ahora bien, esos países necesitan volcar sus recursos para implementar sus sociedades y los niveles de vida de su gente. Y la primera área en la cual ellos trabajan es, obviamente, su dieta.

En este nuevo mundo político, los individuos cada vez se expresarán más sobre lo que sus gobiernos deben hacer por medio de instituciones democráticas y elecciones libres. Eso puede representar desorden e inseguridad, como hemos visto en Georgia y Yugoslavia. Pero una vez que los sistemas democráticos de mercado estén en su lugar, las gentes de esos países podrán demandar mejores niveles de vida, incluso una mayor variedad, cantidad y calidad de bienes de consumo, tales como los productos alimenticios. Sin embargo, muchos de esos países pasan de una transición económica muy dura que les trae grandes dificultades a las poblaciones de los antiguos estados comunistas y a muchos países en desarrollo.

Por otra parte, en los casos en los cuales la pesada mano de la opresión política se ha aliviado, hay nuevas amenazas que surgen. Es un mundo en el cual esos países que viven un momento de transición, enfrentan muchos nuevos desafíos. Yo señalo aquí los conflictos regionales de África, la antigua Unión Soviética, el sur de Europa y, naturalmente, el norte de África. Y creo que una de las grandes áreas que todos debemos seguir con atención es Argelia y el potencial del fundamentalismo islámico para desparramarse en Egipto y que ciertamente está comenzando a agitar países y líderes de países, tal como sucede con el Primer Ministro de Malasia, que ha sido forzado a establecer una sociedad islámica muy radical. Malasia es un país islámico que nosotros siempre hemos visto como muy estable y muy secular, aun cuando fuera islámico. Por lo tanto, creo que estamos frente a importantes desafíos del fundamentalismo islámico, que es otra carta difícil; naturalmente, los países que sustentan la religión islámica también tienen el mayor índice de crecimiento de población en el mundo. En consecuencia, existe constantemente la necesidad de crecimiento económico debido a la presión de las poblaciones que crecen rápidamente. Si estos países tienen éxito en la reforma de sus economías, la productividad agrícola en muchos casos se incrementará, en la medida en que los gobiernos permitan la propiedad privada de la tierra y dejen a los mercados establecer precios reales. Esto significará, por ejemplo, el incremento en los productos cerealeros y animales en el Este de Europa y exportaciones de algún tipo de trigo, eventualmente, desde regiones de la antigua Unión Soviética.

Eso también significará que se materialicen mayores niveles de vida, a medida que los países de Europa Oriental y el mundo en desarrollo se conviertan a economías privadas eficientes. Mayores niveles del producto interno bruto aumentarán la demanda efectiva de productos alimentarios, al tiempo que el poder adquisitivo crecerá con el aumento de las poblaciones.

El segundo punto que deseo plantear se relaciona con las tecnologías. Los avances tecnológicos han conducido a la segunda revolución industrial, que está transformando la economía global en un camino tan significativo para la humanidad como la revolución industrial de los comienzos del siglo XX, que llevó máquinas a las fincas y puso en funcionamiento el mayor incremento en los niveles de vida del mundo en toda su historia. La tecnología está alterando la manera en que vivimos, la manera en que producimos, los procesos y mercados de nuestros alimentos. Esta revolución está creando grandes cambios en la forma en que manejamos y operamos nuestros negocios, la forma en que nos comunicamos, en que viajamos, en que realizamos el comercio. Incluso está alterando, debido a los adelantos genéticos, nuestra capacidad para comprender la verdadera base de la vida y de la salud humana. Es esta ciencia y esta tecnología lo que nos permite medirlo todo, incluso aunque no comprendamos lo que esas medidas significan. Y ése es uno de los mayores desafíos en la agricultura, al utilizar teorías sobre cosas tales como porcentajes químicos en los productos alimenticios, cuando en realidad los consumidores no siempre comprenden qué significa en realidad el porciento de esos productos químicos.

La industria cerealera ha estado utilizando los adelantos tecnológicos para construir economías de escala, para perfeccionar las capacidades de manejo y procesamiento de los granos, tales como los automóviles y barcos de fibra de vidrio, logrados merced a las nuevas técnicas. Las empresas han logrado eficiencia en trenes y barcos y han sido capaces de tomar ventaja de las combinaciones intermodales, a medida que las tecnologías informativas han estimulado la integración. Hoy, se manejan más granos por procesadores integrados verticalmente, cuyas actividades mantienen en movimiento la cadena alimenticia que llega al pequeño consumidor. Pero la industria cerealera es sólo una parte del sistema

alimentario, que está sufriendo muchos cambios en las pasadas dos décadas. Y esos cambios se están acelerando.

Hoy debemos recordar que todos somos productores de alimentos, parte de este sistema alimentario. Esos cambios han sido causado por la tecnología. Las tecnologías han sido aplicadas selectivamente para perfeccionar nuestros negocios en un aspecto u otro, pero estamos todavía en los primeros pasos de avances que afectarán nuestros negocios, porque esos descubrimientos surgirán de los laboratorios más rápidamente de lo que podemos comprender.

En algunos casos, los productores agrícolas se resisten al cambio tecnológico, así como lo hicieron muchos productores lecheros de Estados Unidos frente a la somatropina bovina. Sin embargo ahora, la están usando para mejorar los rendimientos de la producción láctea y para bajar sus costos por unidad. En otros casos, los laboratorios están creando productos que compiten con los productos surgidos de las fincas, tales como edulcorantes artificiales y falsas grasas. Hemos pasado la mayoría de los años de posguerra enfocando los esfuerzos de la investigación agrícola para mejorar los rendimientos de los cultivos tradicionales y desarrollar nuevos productos alimenticios. La energía no era muy cara y se prestaba poca atención a los hallazgos de nuevos mercados en la industria. Así, muy tempranamente en la revolución industrial, virtualmente todos los insumos industriales se basaban en productos vegetales y animales, al menos en Estados Unidos. Se utilizaban aceites vegetales para producir pinturas, barnices, linóleos y jabones. El metanol era utilizado como un solvente industrial, y más tarde se utilizaba para producir la primera generación de plásticos. El alcohol derivado de granos, o etanol, era una importante industria de solventes y combustibles antes de 1862 en Estados Unidos. Los plásticos en la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX, derivados de productos vegetales, eran utilizados en la manufactura de automóviles y otros bienes de consumo.

Los productos basados en el petróleo sacaron a los materiales agrícolas de los mercados industriales a mediados de los años veinte y en los años treinta; en esa época, los materiales basados en especies vegetales representaban alrededor de un tercio de los insumos industriales.

Hacia 1989, esa cifra había disminuido a menos del 16% y aquellos materiales eran utilizados sobre todo para la producción de papel. Actualmente, la agenda ambiental y la preocupación sobre las fuentes de energía no renovables estimula, de nuevo, el interés en la producción agrícola de insumos para uso industrial. Se espera que la utilización industrial de maíz en Estados Unidos se incremente en un 8% por año en los próximos años. Se espera, asimismo, que la producción de cultivos alternativos como el arándano se expanda, con derivados de estos oleaginosos utilizados en la industria.

El biodiesel es producido comercialmente hoy en Europa y se está probando en Estados Unidos. Brasil, como sabemos, hace tiempo que produce combustible del azúcar. Señalo estos puntos sólo como para introducirnos en el análisis de una nueva generación de oportunidades de mercado, que podríamos lograr si aprovecháramos estas tecnologías e hiciéramos competitivos los precios y la producción para ofrecer un frente de industrias nuevas y diferentes. Pero esa agenda ambiental requerirá, en algunos casos, diferentes técnicas de producción, incluyendo la demanda de insumos químicos diferentes, por ejemplo. Podrá requerir diferentes tipos de envase, tales como un tipo de cartón que ahora es aceptable para transportar frutas en Alemania.

La agricultura también deberá prestar especial atención a las modernas técnicas agrícolas al enfrentar, algunas veces, un fervor ambiental y racional que puede tener efectos desastrosos en los rendimientos de las fincas.

Dennis Avery, un colega mío que es investigador principal en el Instituto Hudson, ha hecho un hermoso planteo sobre el valor de la agricultura intensiva. El dice que, sobre cualquier base objetiva, el alto rendimiento de las fincas es el mayor triunfo ambiental y de conservación del ser humano, porque podemos alimentar dos veces la cantidad de gente con los mismos productos de la tierra. Desde los años cincuenta, hemos rescatado diez millones de millas cuadradas para la vida salvaje y la conservación. El Dr. Avery señala que si nosotros tuviéramos que depender de la agricultura orgánica, sin ninguna clase de insumos, tendríamos que cerrar Norteamérica, Sudamérica, Europa y la mayoría del

Asia, hacia el año 2050 para alimentar a su población. La agricultura de altos insumos, aplicada apropiadamente, es conservación y no una amenaza a la conservación. Y nosotros, en agricultura, tenemos que defender el punto.

En síntesis, el cambio tecnológico creará desafíos y oportunidades sin precedentes en el sistema alimentario. Creará una competitividad sin precedentes entre productos agrícolas, productos alimenticios fabricados en laboratorios y productos que crecen en el campo, y podría crear oportunidades sin precedentes para desplazar nuestra producción renovable en fincas en todo el mundo para lograr los menores costos posibles e introducir nuevos usos industriales diversificados.

El tercer punto que deseo señalar es que los acuerdos de la Ronda Uruguay y el movimiento para negociar acuerdos regionales de libre comercio en todo el mundo, están reduciendo los obstáculos de protección e integrando las economías. Vivimos en una era que ocasionará la defunción de las economías independientes del Estado nación.

En la práctica, a causa de la tecnología y del hecho que se puede movilizar dinero a cada instante, la curva de poder se ha desplazado de los gobiernos a los negocios. A menos que los gobiernos traten de ser tan cerrados como era Albania, no pueden realmente hacer demasiado manteniendo a todos protegidos y en su casa. Los negocios controlan el dinero. Los negocios controlan la creación de riqueza. De ese modo, el poder se ha desplazado al sector privado; por eso los gobiernos están tratando de mantenerse con lo que los negocios están proporcionando. Los negocios están buscando un camino para agrandarse. Para ello, deben desplazarse en Estados Unidos, en otros países, en otros continentes, con el propósito de aumentar las ventas, de expandir sus ganancias. Ahora bien, lo que los gobiernos hacen, mediante negociaciones comerciales, es determinar el costo que eso implica. Porque si uno debe instalarse en una ciudad aislada a causa de que hay barreras comerciales entre cada ciudad en Argentina, por ejemplo, un negocio no operará muy eficientemente. No lo hará si debe utilizar una cantidad de capital para alcanzar cada pequeño espacio de mercados segmentados. Cuanto mayor es el mercado, más eficientemente podrá utilizar una empresa su capital; mayor será su

crecimiento en el mundo a medida que utilice más eficientemente ese capital. Y de eso es lo que trata la Ronda Uruguay. Es facilitando esa globalización, es reduciendo los impedimentos políticos para el libre flujo de bienes, servicios, tecnología y capital alrededor del globo, que todo ello se logrará. El acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay es revolucionario, tanto en su impacto en el corto como en el largo plazo. Establece normas por primera vez en el mundo sobre el manejo de un sistema comercial que incluye todas las formas de subsidios agrícolas domésticos, subsidios a la exportaciones y barreras a las importaciones. Comienza un proceso para reducir esos subsidios y abrir los mercados. Establece, y eso es muy importante, normas referentes a la salud y la salvaguarda de animales, plantas y seres humanos en todo el mundo. Y pone al mercado agrícola y al comercio bajo una forma enteramente nueva de disciplinas internacionales.

No entraré en demasiados detalles con respecto a la Ronda Uruguay. Estoy segura de que ustedes los han tratado en innumerables ocasiones. Espero que eso les produzca cierto alivio. Durante numerosos años pensé que el Acuerdo General de Tarifas y Comercio significaba, en realidad, el acuerdo general de hablar y hablar. Creo que algunos hechos han cambiado esa situación. Argentina, su gobierno, su sector privado, su liderazgo, fue decisivamente importante en que eso sucediera. Australia comenzó el Grupo Cairns, pero habiendo participado de las negociaciones durante siete años, creo que Argentina encabezó buena parte del trabajo que el Grupo hizo y fue uno de los socios más altamente efectivos, no sólo realizando importantes tratativas con los europeos, sino también con otros países del Grupo Cairns en términos de apoyar una política de real apertura del mercado, y verdadera reducción de los subsidios a la exportación. Ustedes también tomaron algunos valientes pasos en el contexto de ese acuerdo y por eso los saludo, en respeto a su sabiduría y su fuerza para desplazarse de esa manera.

La Ronda Uruguay, en realidad, es sólo un comienzo. Un comienzo tardío después de cuarenta años, pero un comienzo. Hay algunas cosas que nosotros no terminamos, hay algunos negocios inconclusos y algunas cosas con las cuales estamos muy compenetrados. Nuestro trabajo solamente está terminado a medias. ¿Qué es lo que no se concluyó? No

hemos tratado el comercio estatal y las prácticas monopólicas que inhiben y distorsionan el comercio. Nuestros ministros de comercio están hablando de una nueva agenda comercial post-Ronda Uruguay. Ellos hablan de la necesidad de tratar la política competitiva, muy conectada con los servicios financieros y las telecomunicaciones. Nosotros, en el sector agrícola, debemos demostrar que el comercio estatal y la práctica monopólica en la agricultura deben tener un efecto distorsionante y crítico sobre nuestra capacidad para competir eficazmente como en otras áreas. La agricultura ha llegado a contribuir una parte de las negociaciones de competencia política; nosotros debemos derribar las prácticas distorsionantes del comercio de los monopolios estatales y de cualquier clase de prácticas monopólicas en la agricultura. Sean ellas monopolios de importación o de exportación. Nosotros también hemos dejado una amplia puerta abierta en el área de los subsidios domésticos permitidos. De acuerdo, las donaciones y los subsidios deben cortarse y no pueden ser distorsionantes del comercio, pero muchos países tratarán de convertir los subsidios no permitidos en subsidios permitidos, que pueden tener el mismo efecto en términos de la competencia desleal. De modo que nosotros debemos ser muy cuidadosos en el monitoreo y asegurar que los países no traten de introducir subsidios a la exportación u otro tipo de subsidios distorsionantes por la puerta trasera, y los llamen subsidios "verdes" o permitidos.

Asimismo los programas de muchos países que se han incorporado al GATT son muy poco claros en relación con los compromisos requeridos para el acceso. Hemos tenido dos especialistas trabajando en los programas de cada país durante los pasados cinco meses. Contamos con una cantidad exhaustiva de trabajo y hemos podido analizar cada bien, cada compromiso, todo. Tenemos más preguntas que respuestas. Hemos realizado este trabajo, hemos dedicado mucho esfuerzo a él, porque nos lo han solicitado diversos clientes, y lo hemos hecho también por nuestro propio interés; aún queda mucho trabajo por delante para asegurarnos de que esos compromisos de acceso, en la medida en que se convierten barreras tarifarias en no tarifarias y en la medida en que se den otras concesiones, sean realmente realizados y posteriormente continuados.

Sobre todo, debemos recordar que la liberalización comercial no es un hecho sino un proceso largo y continuo. Un nuevo acuerdo comercial

es sólo el punto de partida para implementar prácticas comerciales y regulaciones gubernamentales que establezcan la operatividad real de la competitividad del mercado.

Una cosa que he aprendido después de estar involucrada en esto durante 20 años es que en el mismo momento en que un acuerdo se escribe, incluso antes de que la tinta se seque, cada gobierno y cada empresa tratan de encontrar una manera de maximizar su beneficio y de hacer el menor esfuerzo posible; cada uno trata de eludir sus compromisos y espera que ninguno se dé cuenta de eso. Todavía debemos recorrer un largo camino para implementar el acuerdo una vez que sea operativo. Pensamos que eso sucederá en enero de 1995. Existe un gran peligro de que los países no implementen todos sus compromisos y que eso suponga gran presión en el comité de agricultura de la Organización Mundial de Comercio y sea necesaria demasiada vigilancia. Realmente, los insto a ustedes en Argentina para asegurarse de que existe un ítem fundamental en las nuevas agendas, con el propósito de que se concrete el seguimiento de la Organización Mundial de Comercio en cada país, y se asegure que cada país está cumpliendo sus compromisos y se establezca inmediatamente el hecho de que algún país no lo haga. Porque sino procedemos así, estaremos construyendo nuevas barreras institucionales, de tal modo que en siete años no lograremos el impacto comercial que deseamos y estaremos otra vez más en la misma situación. Tengo demasiados años para hacerlo de nuevo, y no quiero que eso suceda.

La expansión de los mercados mundiales y la colocación del comercio agrícola bajo normas internacionales correctas es más importante hoy que lo que lo fue en la historia reciente, particularmente en lo que respecta a la industria cerealera. Durante 20 años la Unión Soviética fue el mercado al menos del 30% de todo el comercio internacional de granos y eso ya no existe. De hecho, la Unión Soviética y China contabilizaron durante muchos años entre el 30 y 40% de ese comercio. Todo esto ha cambiado hoy. Hoy podemos considerarlos como compradores individuales en el mercado. Los Estados de la antigua Unión Soviética y China están convirtiéndose en miembros del GATT o miembros de una nueva Organización Mundial de Comercio. Es más importante que nunca que tengamos el sistema agrícola adecuado para recibirlos, de tal modo que

ellos no puedan establecer prácticas distorsivas. Por eso es tan importante el tema del acceso de China en la Organización Mundial de Comercio en términos de cómo la recibimos en los aspectos agrícolas.

La Unión Europea, sucesora de la Comunidad Europea, atraerá bajo sus políticas y membresía a las otras naciones del Continente Europeo, lo cual significa que la Política Agrícola Común se aplicará posiblemente a dos veces más de países que al comienzo del siglo XX.

Y por último, pero no menos importante, el rápido crecimiento del desarrollo de los países y mercados para los productos agrícolas, particularmente en la Cuenca del Pacífico. Son ahora suficientemente ricos para comenzar a apoyar a sus propios productores y algunos ya han comenzado a establecer políticas como las europeas y japonesas, que limitan el comercio y apoyan la producción doméstica muy por encima de los niveles de precios del mercado mundial.

Por lo tanto, es un tiempo muy importante en la historia éste en el cual debemos negociar esos acuerdos. Esto no conducirá a cambios decisivos en los mercados en el corto plazo, con excepción del arroz, cuya importancia ha sido rechazada en los mercados clave de Asia. Pero las normas que se están implementando cambiarán el curso del comercio y la inversión agrícola ya entrado el siglo XXI, porque cualquier crecimiento en los volúmenes comerciales se dará en los marcos de una competitividad no subsidiada una vez que el acuerdo entre en vigor. El trigo, por ejemplo, en seis años más, cuando se reduzcan los compromisos de tonelaje de Estados Unidos y la Unión Europea, en la medida en que otros países no actúen por la "puerta de atrás", como el trigo canadiense puede hacerlo, y esperamos que eso no suceda, pero podría suceder.

Pero si ustedes consideran a Estados Unidos y la Unión Europea, por ejemplo, estarán pasando de tener alrededor del 40% del comercio mundial subsidiado en trigo a sólo alrededor del 25% a finales de este siglo. Esas son disciplinas sobre tonelaje fijadas además de la cantidad de dólares de subsidio que pueden establecerse. De hecho, creo que lo que vamos a experimentar es una competencia entre importadores por una parte de esos subsidios, porque el subsidio se convertirá en un recurso

escaso. Esta es la competencia integral diferente, si funciona, que veremos al finalizar el siglo.

Asimismo, veremos compromisos sustanciales de nuevo acceso que están elevando aves de corral, carne vacuna y carne porcina en los muchos mercados clave en crecimiento que expandirán el consumo de granos, además de los beneficios del acceso al mercado en el comercio directo de granos.

Los requerimientos mínimos de acceso en cada finca y producto alimenticio abrirán la puerta a nichos de mercado en desarrollo y a la demanda del consumidor por productos específicos agrícolas y alimenticios en muchos países del mundo. Esos mercados podrán ser pequeños al principio; sin embargo, tendremos muy importantes oportunidades para comenzar a introducir consumidores, industrias y países en la utilización de productos agrícolas.

En el futuro, los países basarán el apoyo de políticas a la finca en subsidios más generales que no institucionalicen altos niveles de protección de precios y distorsionen los incentivos de producción. Llegaremos a ver cambios como el muy importante sistema Procampo que fue introducido en México; oiremos más alrededor de esto en esta misma reunión.

Y, muy importante, los europeos se dedicarán a expandir exportaciones subsidiadas que han rodado por el mundo durante los pasados 20 años y se han detenido. Esto se ajustará muy gradualmente, pero es un cambio muy decisivo en la forma en que negociamos. Más de 300 mil millones de dólares de subsidios agrícolas de los países industriales también se reducirán. Asimismo, las futuras negociaciones comerciales se convertirán en verdaderas batallas sobre el grado de recorte en las tarifas y subsidios a la exportación, no sobre si ellas serán cortadas o no.

Debemos recordar que, si bien la Ronda Uruguay es histórica y revolucionaria, es solamente una parte de la ecuación. Con más de 110 países, no es posible lograr resultados máximos; por eso se ha producido alrededor del mundo el inicio de negociaciones sobre áreas regionales de libre comercio para comenzar a construir economías de escala e

implementar eficiencia y oportunidades de mercado en todo el mundo. Eso explica por qué existe NAFTA, por qué el MERCOSUR; se relaciona también con las actividades de la Unión Europea. Esta será una tendencia que se acelerará progresivamente. Y creo que el Sistema Mundial de Comercio proveerá las normas fundamentales y se constituirá en el árbitro de todos esos arreglos, pero veremos esos arreglos forjados, como muchos que se han forjado en América Latina. No me sorprendería en los próximos cinco años si algunos de esos acuerdos regionales convergiera en un gran acuerdo regional. E incluso en una unión de nuestro Hemisferio con muchos de los mercados del Asia y del Pacífico.

Ahora bien, ¿qué es este mercado? Funcionarios de Estados Unidos han estimado que los mercados crecerán cada vez más, que el producto nacional bruto en el mundo crecerá. La participación de Asia en el producto bruto aumentará. El 80% de la gente que vive en este planeta vivirá en un mundo en desarrollo. Será un mundo en el cual la moneda y la inversión japonesa determinarán el futuro del mercado asiático en rápido crecimiento. Y 60% de los 6.000 mil millones de consumidores del mundo estará viviendo en Asia con un comercio intrarregional en aumento proporcional del producto total. Hacia mediados del próximo siglo, Asia tendrá la mitad del producto bruto global de la humanidad, el doble de lo que tiene hoy; una demanda sustancial por productos alimenticios y una limitada producción en crecimiento potencial estimulará los flujos comerciales.

Creo que Asia será un importante mercado en crecimiento en muchos niveles, tanto en materias primas, productos procesados y productos listos para el consumo como en una notable cantidad de productos diversificados de alto valor. Es un mundo en el cual la restricciones financieras de Estados Unidos, las restricciones presupuestarias, impactarán su capacidad para responder de manera unilateral a los eventos globales y en el cual la política de Estados Unidos focalizará en construir una economía de escala para competir en el mercado global. El Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, y el NAFTA, son partes integrales de esa estrategia, junto con el comercio libre expandido en América Latina y en la Cuenca del Pacífico. Y no olvidemos que en nuestro Hemisferio tendremos un mercado próximo

a los 1.000 millones de consumidores hacia el año 2000, con dos tercios de ellos localizados en América Latina.

Este es un mundo en el cual la Comunidad Europea procurará dominar económica y políticamente el Continente Europeo, al tiempo que enfrentará serias restricciones al crecimiento económico y una reestructuración muy difícil. Aquí es importante considerar no sólo el impacto de un mercado europeo único en operaciones comerciales y los 340 millones de consumidores de los 12 países miembros de hoy, sino también el impacto de los negocios fuera de la frontera formal de la Comunidad Económica. Con respecto a este punto, observemos el hecho de que el aumento a 18 países que se producirá al finalizar este año, añadiendo a Austria, Finlandia, Noruega y Suecia. Pero debemos también considerar ahora los acuerdos de asociación formados con antiguos países del Bloque del Este: Polonia, Hungría, Rumania y la República Checa y Eslovaca, y con las naciones recientemente independizadas del Báltico, Estonia, Letonia y Lituania, e incluso con Rusia y Ucrania y sus acuerdos agrícolas preferenciales que serán realizados como parte de este proceso.

Posiblemente también se realizarán arreglos económicos especiales entre Europa y los Estados del norte de África, así como con Turquía. Incluso, sin considerar los Estados africanos, si se consideran todos los esquemas organizativos de la antigua Unión Soviética, sumando estos y los de Europa, el alcance total de las reglamentaciones agrícolas comunitarias de Bruselas, las regulaciones e incluso los estándares y otras áreas, hacia el final de la década podrán cubrir cerca de 800 millones de personas. Y recordemos que si nos extendemos a lo largo del Continente Europeo está Vladivostok, "Primosky Kry", que es la puerta al Pacífico. De ese modo, comprendemos la expansión de Europa y, estoy segura, de que ésta es la estrategia de Europa para ganar el acceso a los recursos y a la gran base poblacional de la parte asiática de la antigua Unión Soviética y, también acceder a los mercados del Pacífico, vía rutas terrestres. El mundo del comercio agrícola en ese ámbito será altamente competitivo y mucho más complejo.

Ya no hay más monopolios que controlen las importaciones y exportaciones en la antigua Unión Soviética y en China y en la mayoría de los países del mundo en desarrollo que han abandonado el comercio estatal. La privatización y la competencia constituyen una parte clave de las reformas del mercado. Se acaban las entidades comerciales monopólicas, tales como Exportkhib y Ceroilfood. Nuestros compradores presentan ahora nuevos y competitivos desafíos de mercado, que cambian y proliferan.

A medida que las organizaciones comerciales privadas surgen diariamente los países de todo el mundo, el comercio privado, el mercadeo privado, las compañías de procesamiento y distribución se convertirán, en muchos casos, en pequeños compradores individuales. Todas las organizaciones deberán gastar una cantidad mayor de moneda comercializando en busca de muchos pequeños sectores, algo que antes no sucedía; eso llevaba mucho más trabajo. Este negocio requerirá diferentes necesidades de financiamiento del sistema internacional y resultará mucho más difícil lograr una cuidadosa inteligencia de mercado, en comparación con lo que realmente sucede en el sistema comercial.

Diferentes países y diferentes mercados de productos requerirán diferentes políticas, diferentes estrategias; algunos procurarán materias primas, otros productos semiprocesados, algunos buscarán valor agregado y alto valor. Otros querrán productos rápidamente consumibles. De ese modo llegaremos a ver una nueva gama de oportunidades comerciales con diferentes compañías y muchas empresas operarán no sólo en un país, sino en otros países alrededor del mundo.

¿Cómo manejaremos esto? Nos dirigimos a construir estrategias competitivas en el mercado de hoy. Construir una estrategia competitiva en este mundo tecnológico debe estar basado en una comprensión de las fuerzas en juego, tales como la internacionalización, la interdependencia, la integración, la innovación y la información. Como dijo el Secretario Solá, hacer negocios significa que debemos pensar en términos "internacionales". Debemos operar nuestras políticas agrícolas interdependientemente dentro de la nación y con la economía internacional.

Ustedes necesitan considerar cómo crecer a través de la integración, integrando sus negocios tanto en un nivel doméstico como internacional, con el fin de cortar costos, distribuir riesgos, diversificar las fuentes de insumos y los mercados de productos, proveer capital para la innovación y lograr acceso a los mercados. Ustedes deben estar preparados para innovar, para permanecer viables y tomar ventaja de todas las oportunidades de crecimiento que vienen de la investigación y de los avances globales del mercado. Y ustedes deben estar en condiciones de utilizar y procesar eficazmente toda la información disponible, con el fin de maximizar sus beneficios, así como los parámetros de precio, producción y decisiones de mercado están conectados por medio de la información global y las redes de inteligencia. Con base en esas cinco fuerzas, vislumbro cinco conceptos básicos que son críticos para el desarrollo de una exitosa estrategia del sistema alimentario para ustedes en Argentina y para cualquiera alrededor del mundo.

En primer lugar, se trata de un mercado global. Cada empresa es afectada por cambios en el mercado global, sin importar cuál sea la ubicación de sus operaciones o ventas. Ninguna compañía que opere aislada tiene el capital con el cual competir sola en los lugares en que existen oportunidades en el sistema alimentario global.

En segundo término, es un mercado llevado por la tecnología. Ningún negocio que opere aislado puede financiar los costos de aplicar todas las tecnologías necesarias para ganar eficiencia, reducir riesgos, expandir mercados y lograr beneficios.

Tercero, es un mercado que añade la mayoría del valor y rentabilidad en el procesamiento y mercadeo al final de la cadena alimentaria. Los agricultores recibirán una parte cada vez más pequeña del dólar alimentario de su producto. Treinta años atrás, en Estados Unidos, por ejemplo, el 60% del dólar alimento se dedicaba a los bienes de la finca y 30 a 40% para los servicios requeridos para movilizar el producto a los consumidores; hoy, sólo el 20% se gasta en la finca y 80% corresponde a servicios y requerimientos.

A medida que los países se desarrollan e industrializan, los consumidores dedicarán una parte mayor de cada dólar alimento fuera de su hogar: restaurantes, comercio de alimentos institucional, tomarán un mayor tamaño. Esa es la tendencia de la moderna vida urbana, en la cual se expande también el uso en el hogar de alimentos procesados, listos para consumir e integralmente preparados para el hogar, lo que está liberando a la mujer, que no necesita más permanecer largas horas en la cocina.

Algunos de los puntos más importantes que surgieron del encuentro con 21 países de Asia/Pacífico que presidí, provino de un comerciante, un indonesio que explicó que la industrialización de Indonesia y de grandes ciudades estaba creando fábricas y puestos de trabajos. Sucedió entonces que las mujeres llegaron a perder sus habilidades para cocinar y cuidar de la casa, porque ellas trabajaban en las fábricas y olvidaban sus roles tradicionales, ya que en los nuevos trabajos lograban buenos salarios. El hombre de mi historia decía: "pero mi mujer nunca había aprendido a cocinar porque su familia siempre había cubierto eso, de manera que ahora ella está desesperada recurriendo a alimentos empacados y preparados y de ese modo hace frente a la situación."

También, a medida que la gente tiene más dinero, viaja más, utiliza nuevos alimentos en sus viajes y desea introducirlos en sus mercados.

El cuarto de los cinco conceptos básicos que estoy analizando: es un mercado que comienza a ser más controlado. Y esta característica se va a desplazar por los países industrializados y llegará a los países en desarrollo. Se están consolidando el mercadeo y el procesamiento, las ventas al por mayor y al por menor. Las industrias de procesamiento y mercadeo se consolidan en la cadena alimentaria, cambian la forma en que los productos son producidos, comercializados y entregados a los consumidores. Dominan las grandes operaciones, con pequeños productores de especialidades para nichos de mercados al otro lado del espectro, también beneficiándose. La empresa mediana se contrae, es absorbida por una gran compañía o queda fuera de los negocios, o bien es forzada a desarrollar un nicho muy especializado.

Actualmente, los comerciantes minoristas en Estados Unidos y en Europa reciben respuestas inmediatas de los consumidores por medio de la tecnología computacional. Esas respuestas se reflejan rápidamente en las fincas. En un caso de productos y hortalizas frescas, un procesador de Estados Unidos -Green Giant- ha puesto lo que denomina una "huella", en forma de código de barras en cada paquete, que indica dónde se vendió el producto, en qué finca creció el producto y dónde fue empacado. De ese modo, uno puede remitirse directamente a la finca para ver cuál fue el insumo utilizado. Si una persona se enferma, puede tomarse el paquete, llevarlo al local regulador y el agricultor es responsable en caso de que los insumos tuvieran alguna irregularidad. ¿Podrán otros productos quedar a la zaga?

Y en quinto lugar, son los consumidores, no los productores agrícolas, quienes controlan el mercado. El cliente está cambiando. Ya hablé de sus clientes "cambiantes" para trigo en mercados de ultramar, pero ustedes producen también para ventas domésticas; es un mercado del consumidor con demandas ambientales que exigen diferentes métodos de producción y nueva calidad en los productos alimenticios.

Por mis actividades, leo mucho y estudio mucho sobre tendencias que surgen, y leo gran cantidad de noticias en los periódicos. De ellos he concluido algo muy importante: los consumidores están demandando numerosas cosas a los productores y procesadores de alimentos. Esto es lo que los consumidores desean: alimentos milagrosos que son totalmente naturales, tienen cero calorías, un gusto delicioso, nutrición total, bajo precio, empaquetado respetuoso del ambiente y que garantice cuerpos perfectos y la inmortalidad.

¡Ustedes tienen mucho trabajo por delante! Sus consumidores y compradores directos demandarán características cada vez más sofisticadas y específicas para llenar requerimientos del mercado de alimentos e industrial. En algunos casos ustedes deberán perfeccionar una clase específica de porotos de soya, una clase específica de trigo para un mercado y otra clase para otros mercados. Esto significa que habrá más contactos de producción para el uso exclusivo de usuarios de productos alimenticios procesados o industriales, y esto afectará la forma en que

ustedes realicen los cultivos, con requerimientos a todo lo largo de la cadena alimenticia en materia de semillas, productos químicos y otros insumos tecnológicos. Esta tendencia hacia los impactos de mercado controlados afectará áreas tales como su negocio, como investigación de semillas básicas y en el crecimiento de plantas, insumos para la producción, operaciones de cobertura de mercado de los bienes, biotecnología e integración vertical de las operaciones de agronegocios, ya sea en la estructura individual de su empresa o mediante alianzas de redes o relaciones contractuales.

Basados en esas fuerzas, negocios en todos los segmentos de la agricultura están forjando alianzas. Esas alianzas se expanden entre países y entre continentes para cubrir riesgos, utilizar eficientemente el capital, enfrentar oportunidades de mercadeo y permitir nuevas oportunidades para actividades de negocios diversificadas. Los negocios agrícolas están encontrando caminos para integrarse con otros sectores a lo largo de la cadena alimentaria, en cuanto a insumos, producción, procesamiento, empaquetamiento de alimentos, mercadeo y otras tecnologías.

Ustedes tienen hoy en Argentina un papel vital que desempeñar en el desarrollo de un sistema de alimentos en su país, que incluya todos los desafíos y beneficios de las grandes oportunidades de este creciente mercado global. Muchos de nosotros estuvimos involucrados en la agricultura en los años setenta. Siempre tiendo a volver a los años setenta como la "edad de oro" para la agricultura mundial, para el mercado de granos en particular. Sin embargo, como historiadora creo que el auge de los setenta no era demasiado real, no se basaba en una fundamentación sólida sino que, cuando lo miramos honestamente, se basaba en la inflación basada en el petróleo y en economías en decadencia en la antigua Unión Soviética y en China, que forzaban a todos esos países a ser muy dependientes. Desde mi punto de vista, la verdadera edad de oro para la agricultura está adelante de nosotros, en la medida en que todos los que estemos involucrados en el sistema agroalimentario proveamos mejores productos a un mercado global real que está creciendo de una manera correcta, sobre la base de economía de mercado, privatización y verdadera apertura y competencia leal.

En esta competencia, nosotros en las Américas tenemos ventajas, porque tenemos diversidad de suelos, climas, capacidades de producción, capacidades complementarias de producción y, además, no solamente tendremos mil millones de personas muy pronto en nuestro Hemisferio para quienes construir una economía de escala y dejar que emerjan nuestros grandes talentos y fortalezas, sino que constituimos un hemisferio único porque somos al mismo tiempo un continente atlántico y pacífico. Somos una potencia comercial tanto en el Atlántico como en el Pacífico, si miramos el hemisferio de las Américas.

De tal modo, tenemos una oportunidad para ser una potencia en todo el mercado mundial, utilizando nuestras grandes ventajas, construyendo una posición en ese mercado y creo, de veras, que con el talento y la fuerza y el conocimiento que todos quienes están en este salón tienen, lograrán éxito al hacer de Argentina un jugador de importancia y construir una economía más rica para el mundo entero por medio de su sistema alimentario.

**LAS TENDENCIAS EN
CHINA**

LAS TENDENCIAS EN CHINA

FRANCIS C. TUAN

Economista Agrícola, Jefe de la Sección
China, División de Estudios Económicos, USDA,

Procuraré introducirlos en la agricultura China y su desarrollo en los últimos quince años. He elegido enfocar ese período debido a mi conocimiento de él. También observaremos hacia adelante, para conocer los desarrollos que los chinos han planeado para los próximos diez años. Nos concentraremos principalmente en seis diferentes productos de importancia. China, como ustedes saben, es un país muy grande, con una población de casi 1.2 miles de millones. Sin tener en cuenta como fluctúa su producción y su consumo, China casi siempre afecta el comercio agrícola mundial.

Hablando francamente, no conocemos mucho sobre la agricultura anterior a 1980 debido a la falta de estadísticas. El Gobierno chino no publicaba ninguna estadística desde mediados de los años sesenta. Sin embargo, cuando se publicó el primer anuario agrícola en 1980, fuimos inundados por una enorme cantidad de cifras. Si bien se proveyó de estadísticas en todas las diferentes áreas, todavía había algunas incoherencias. Hemos estado bastante cómodos con la provisión de estadísticas en los últimos diez años, pero todavía hay problemas sobre el lado de consumo. Los nuevos desarrollos en los últimos dos años y el lanzamiento de alguna información conmocionante, hace nuestro pronóstico un poco más difícil, como explicaré más adelante.

Primero veamos el comercio de China. Tanto las importaciones como las exportaciones subieron sustancialmente en los últimos trece o catorce años, desde 1980 hasta 1992. El comercio total se expandió de 38.000 millones de dólares, que es una cifra pequeña para un país tan grande, a 166.000 millones. El comercio total de 38.000 millones en 1982 fue menor a un cuarto de los 166.000 millones de 1992. El comercio se incrementó, en consecuencia, cuatro veces en alrededor de 12 años. Pensamos que el comercio total este año alcanzará probablemente cerca de 200.000 millones de dólares. La política comercial de China realmente fue diseñada para estimular las importaciones de tecnología avanzada y equipos, pero también estimuló importaciones, con el propósito de asegurar que el país tuviera productos críticos, tales como trigo y maíz en los primeros años, y también algodón. Sin embargo, ahora las exportaciones textiles, como todos lo pueden comprender, contribuyen con alrededor del 25 al 30% a las exportaciones totales de China. De manera que si las exportaciones actualmente ascienden a 100.000 millones de dólares, las exportaciones textiles representan alrededor de 25.000 millones de dólares.

Las más importantes importaciones agrícolas de China incluyen trigo, algodón, lana, azúcar y, particularmente este año, aceites comestibles. Pensamos que la continuidad de las exportaciones agrícolas de China constituye una importante fuerza de comercio exterior. Las exportaciones agrícolas de los años cincuenta a los ochenta fueron una fuente muy importante de divisas. Actualmente, ayudan a solucionar el déficit comercial del país en los últimos pocos años.

A nuestro juicio, las exportaciones agrícolas de China se expandirán, y serán fuertemente dependientes de productos importantes como el maíz. En los últimos tres o cuatro años, las exportaciones de maíz llegaron a superar los 11 millones de toneladas, y espero que superen esa cifra. Trataré de describir el comercio de China con alguno de los países asiáticos durante mi exposición.

En primer lugar, estamos analizando las exportaciones de Estados Unidos a los países del Este Asiático y, naturalmente, incluyo a China. Las exportaciones agrícolas totales de Estados Unidos en 1992 contabilizaron alrededor de 33% en exportaciones a los países del Este Asiático. Las

exportaciones agrícolas a China fluctuaron en buena medida a causa de la fluctuación de productos de gran consumo exportados a China. Si el crecimiento económico de China mantiene niveles similares a los de sus vecinos del Este Asiático, pensamos que no sólo Estados Unidos, sino Canadá, Australia e incluso Argentina tendrán también la posibilidad de incrementar sus exportaciones agrícolas a China en el futuro.

Observamos que, básicamente, China desempeña tres papeles en el comercio agrícola de Asia en los últimos diez años. El primero, naturalmente, es su condición de gran consumidor, dado que las importaciones chinas de trigo, aceites comestibles y carne son altas. El segundo papel es el de un gran proveedor de cera, aceites esenciales y té. Finalmente, China es un gran competidor en el mercado asiático. Por ejemplo, compite con Estados Unidos en soja, algodón y arroz. China básicamente reemplazó a Estados Unidos en el mercado coreano del maíz. En 1993, Corea compró casi todo su maíz en China, en lugar de Estados Unidos.

Corresponde analizar ahora el crecimiento de la población. Como ya he dicho, la población de China se aproxima a 1.2 miles de millones. La población de China se incrementa en alrededor de 15 millones por año. La tasa bruta de ese crecimiento promedia 1.4 por año, si bien ha descendido un poco y actualmente se acerca al 1.1%. La población urbana es de más de 330 millones, aproximadamente el 30% de la población total. La población rural es de alrededor de 848 millones. Hay 438 millones de trabajadores en las áreas rurales, de los cuales 340 millones trabajan en fincas, en diferentes cultivos y en ganadería. Sin embargo, alrededor del 30 al 40% de ellos están subempleados. Eso significa que realmente pueden proveer más de 100 ó 150 millones de trabajadores a otras actividades económicas. El remanente de 98 millones trabaja en las áreas rurales en comercio, construcción y transporte.

El área de tierra cultivada disminuye. Si se analizan las cifras de las publicaciones oficiales, el área cultivada de China es ahora de menos de 95 millones de hectáreas, en comparación con aproximadamente 100 millones de hectáreas al comienzo de los años ochenta. Si se calcula el área cultivada per cápita, cada persona en China cuenta con la posibilidad de

trabajar sólo 1.150 metros cuadrados, o sea aproximadamente 2 canchas de *basket-ball*. Sin embargo, cuando fui a China el último año, encontré una publicación oficial que, notablemente, indicaba que el área cultivada de China era de alrededor de 140 millones de hectáreas en 1985. Cuando se compara con el anterior informe, esta publicación indica que el área cultivada de China está subestudiada, o sea que no figura en estadísticas alrededor del 33 al 35%. Esto tendrá una gran cantidad de implicaciones cuando, más tarde, elaboremos un pronóstico.

Después de analizar la población, veamos cuál es el sistema o la política de población en China. ¿Cuáles son las diferentes políticas con respecto a la población urbana y a la rural? Como he dicho, la población rural representa alrededor del 70% de la población total. Después del desmantelamiento del sistema de comunas, ellos son agricultores responsables de sus propios beneficios y pérdidas. Ellos atienden a sus propias necesidades de alimentación y vivienda, y pagan sus servicios. Sin embargo, en las áreas urbanas el alimento fue fuertemente subsidiado hasta 1992; ahora los subsidios están eliminados. Sin embargo, la vivienda y el transporte todavía son subsidiados. En las áreas urbanas el trabajo está más garantizado. Quienes se gradúan en un colegio serán asignados a alguna repartición u organismo, de tal modo que tienen automáticamente un trabajo. En las áreas rurales, en cambio, la población es responsable de sí misma.

Los niveles de consumo de productos agrícolas y de algunos bienes duraderos en las áreas urbana y rural están muy próximos, excepto en cuanto se refiere a hortalizas y granos. Los niveles de consumo de carne roja son también bastante diferentes. En las áreas rurales son de solamente 12 kilogramos por persona, y en las áreas urbanas de casi el doble, 21 kilogramos por persona. El consumo de otros productos agrícolas es también diferente.

En cuanto a los bienes duraderos, veamos las máquinas de lavar ropa como un ejemplo. En las áreas rurales hay habitualmente sólo una máquina de lavar ropa por cada 100 familias. En las áreas urbanas, casi todas las familias tienen una. La mitad de las familias urbanas tienen refrigerador y cada familia cuenta con un televisor en color o en blanco y

negro. Las cifras en las áreas rurales son muy diferentes. En China hay realmente dos clases diferentes de ciudadanos. Quienes nacen en un área agrícola o rural no pueden desplazarse a las ciudades o áreas urbanas. Sin embargo, en los últimos diez años se comenzó a permitir a la gente pasarse a las áreas urbanas, si bien esas personas mantienen la responsabilidad de su propia alimentación y vivienda. Les he transmitido las diferencias básicas entre la población urbana y rural. Podremos extraer algunas consecuencias muy importantes de todo esto cuando, más adelante, hagamos un pronóstico del consumo futuro de productos agrícolas.

Consideremos algunas cifras de la producción agrícola. En China se utiliza el término "valor bruto de la producción agrícola", y, si bien se publican cifras del producto nacional bruto, o del producto interno bruto, se hace sin desgloses. Las cifras del valor bruto del producto agrícola indican con qué rapidez se desarrollaron los sectores de ganadería en los últimos doce o quince años. Siempre son notables las diferencias entre población urbana y rural. En este contexto, pasaré ahora a analizar los seis productos que mencioné al principio, y veremos qué clases de pronóstico tendrán para los próximos diez años.

Analicemos primero globalmente los seis productos: maíz, soja, trigo, arroz, algodón y aceites vegetales. La producción china de maíz es la segunda en todo el mundo y es también el segundo mayor exportador. En cuanto a soja, es el tercer mayor productor y el cuarto mayor exportador. China es el mayor productor de trigo, arroz y algodón; comercia fuertemente en esos productos, excepto en algodón. En los últimos dos años, la producción de algodón fue dañada por infecciones y las exportaciones cayeron rápidamente. En cuanto a aceites vegetales, China es el quinto mayor productor y el principal importador.

Pasemos a estudiar en primer término el maíz; creo que todos ustedes estarán muy interesados en este producto. China importaba cerca de tres millones de toneladas de maíz a comienzos de los años ochenta, pero detuvo por entero esas importaciones después de 1990. No sólo eso, sino que comenzó a exportar maíz desde mediados de los ochenta, más concretamente en 1984. El país tiene una producción récord de granos en

los últimos años, por ello comenzaron a exportar más maíz. Si bien su propio sector ganadero necesita el maíz, los chinos eligieron exportar el exceso de producción de las provincias del nordeste. La razón de esto fue que existían problemas de infraestructura y falta de capacidad de transporte. Ellos no están en condiciones de transferir el maíz de las regiones productoras de maíz del nordeste al sur. La provincia de Guangdong, en el extremo sur de China, tiene el más alto nivel de productividad, y por eso produce y consume grandes cantidades de cerdos. En vez de proveer maíz al sector ganadero, los chinos comenzaron a exportarlo en 1985. Las cantidades de exportación se incrementaron hasta 1990, cuando llegó a 12 millones de toneladas.

De acuerdo con nuestro estudio, dado que China no es integrante del GATT, vemos caer las cifras de exportación gradualmente desde mediados de los años noventa; alrededor del año 2000 debería comenzar a importar maíz de nuevo.

Retornemos por un momento a Estados Unidos. Quisiera mencionar algunas viejas estimaciones. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos decía que China no podría importar maíz nuevamente sino hasta el año 2000. Y algunos sectores privados pensaban que China podría importar 10 ó 12 millones de toneladas a partir de 1990, pero eso realmente nunca sucedió. A medida que nos aproximamos al año 2000, realmente nos preguntamos si China podrá importar maíz nuevamente. China está produciendo mucho más maíz ahora, pero también muchos más cerdos. El ganado vacuno y las aves de corral tienen una incidencia mucho mayor; sin embargo, debe prestarse atención a la industria de las aves de corral. En especial alrededor de las grandes ciudades, se desarrollan con mucha rapidez. A comienzos de los ochenta, el consumo per cápita de aves era de poco menos de un kilogramo, ahora se aproxima a 6 ó 7 kilogramos per cápita.

Observemos algunas cifras para el consumo per cápita de diversos países del Este Asiático, incluida China. La población de Hong Kong y Taiwán es básicamente muy similar a los chinos en términos de cultura, raza y hábitos de consumo. El consumo de carne en China es muy cercano al nivel de los coreanos del sur. Y es un poco más de la mitad del

correspondiente a Japón. Sin embargo, cuando se lo compara con Taiwán, el consumo de carne per cápita en China es muy bajo, debido a que los taiwaneses tienen un ingreso mucho mayor. Esto nos da una indicación muy importante sobre cómo podemos ver el consumo de carne en China en el futuro. En cuanto a la población de Hong Kong, su consumo de carne es probablemente tres veces más alto que el de los chinos.

Retornemos al tema de los granos. China produce una buena cantidad de maíz y actualmente está por encima de los 100 millones de toneladas; pensamos que aproximadamente el 60% sirve como alimento para el ganado. A comienzos de los ochenta, algunos chinos, en especial los del norte del país, todavía consumían una buena cantidad de maíz. En estos días muy poca gente consume ese grano, excepto en las áreas rurales del norte. Sin embargo, el año pasado se conoció un informe muy interesante. Indicaba que China cuenta con un enorme stock de granos, incluido maíz. No conocemos el desglose de esa información, pero el nivel del almacenamiento de granos es impresionante. Las estimaciones oficiales del Departamento de Agricultura de Estados Unidos indicaban que el nivel de almacenamiento de granos en China no era muy grande a finales de los ochenta, y esa información no se ajustó después de esa época. Pero las nuevas cifras señalan que en 1990 China tenía un stock de granos de 491 millones de toneladas que es, incluso, una cantidad más grande que su producción anual. Esas cifras realmente sorprendieron e impactaron a mucha gente. Si ustedes viajan a China encontrarán que en los últimos años, los stocks en fincas fueron muy altos, sobre todo a causa de que en el sur de China los agricultores deben depender de su propio almacenamiento para el consumo de granos de la familia. Por eso, básicamente, ellos deben conservar la mitad del consumo de granos por año en el hogar. En el norte de China, especialmente en el nordeste, hay solamente una cosecha por año; puede comprenderse entonces cuando los agricultores dicen que necesitan un stock que pueda alimentar a la familia durante todo un año en caso de que exista un desastre que pueda causar una caída total de la producción. Muchas familias señalan que ellos han almacenado más del abastecimiento de un año, y algunas incluso han cubierto dos o más años de abastecimiento.

La última publicación sobre ese tema apareció el último año; se titula "Resultados de una investigación sobre familias rurales". Proporciona los niveles de almacenamiento en finca per cápita en diferentes provincias. Si se multiplican los niveles de almacenamiento en finca per cápita correspondientes a la población agrícola provincial, tendremos el total del nivel de almacenamiento rural, que es de alrededor de 350 millones de toneladas. Esa cifra aclara una de las cuestiones que se han planteado muy frecuentemente en los 6 ó 7 últimos años: ¿cómo se abasteció China de maíz para apoyar su rápido incremento de producción de carne? Si se convierte la producción de carne al equivalente en maíz u otros granos, se logrará el equivalente de grano o, específicamente, maíz para apoyar esa clase de veloz incremento. Recientemente he leído un artículo de carácter general publicado en China; ellos mismos no pueden explicar de dónde vino el maíz. Podrían entonces preguntarse: ¿cómo pudieron ellos mantener esa clase de récord en la producción de ganado en los últimos diez años? Creemos que el almacenamiento individual en fincas constituye un factor muy importante para explicar estas cuestiones.

¿Qué pensamos nosotros realmente sobre todo esto? El área del maíz es subestimada aproximadamente en 5 millones de hectáreas y la producción de maíz podría subestimarse en 30 a 40 millones de toneladas. Esas son sólo estimaciones muy aproximadas. Nosotros explicamos el área subestimada de acuerdo con la producción de cada cultivo individual.

Veamos ahora las cifras referentes a soja. China exportó una gran cantidad de porotos de soja en los años ochenta y también importó algo. Las exportaciones chinas de porotos de soja básicamente se dirigen a los países de Asia. Sin embargo, pensábamos que en los últimos 6 ó 7 años las exportaciones chinas de soja decrecerían realmente muy rápido, pero eso no se concretó hasta los últimos años. Las exportaciones de soja han caído muy rápidamente. Básicamente, pensamos que en el largo plazo China incrementará sus importaciones de soja.

En cuanto al trigo, creemos que China continuará importando, si bien la producción doméstica tiende a expandirse. Sin embargo, el área que podría utilizarse para la producción de trigo es muy limitada porque necesita más agua, la cual es muy escasa, especialmente en el norte de China.

También se necesitan más áreas y más fertilizantes. Creemos que la creciente población y el incremento en los ingresos aumentarán la demanda de trigo y bajarán la oferta. Y, lo que es más importante, creemos que su conducta de consumo cambiará.

La tradicional área de arroz en el sur de China proporcionará más ingresos. A medida que los niveles de ingresos aumenten, el sur de China consumirá más productos de trigo, como ya hemos visto que sucede en la provincia de Guangdong.

Pensamos que China es un fuerte exportador potencial de arroz a Japón, pues creemos que la producción de arroz en Japón fue baja el último año. Todos están tratando de exportar arroz a Japón, y espero que no se olvide a China. China produce una gran cantidad de arroz de tipo *japónica*, pero no tenemos las cifras exactas. Sabemos que en el norte de China casi todo el arroz producido es *japónica*. De modo que si tratamos de realizar una estimación aproximada, la producción china de arroz *japónica* puede haber sido de algo así como 46 millones de toneladas en 1992. Si se pensara en exportar un millón de toneladas de arroz *japónica* a Japón, eso sería muy fácil si los precios fueran convenientes para los chinos. No es algo difícil, de ninguna manera.

La producción de algodón de China realmente ha fluctuado mucho; sus exportaciones e importaciones también fluctuaron. Si bien las informaciones no son suficientes, podemos ver que las importaciones de algodón de China aumentarán en los próximos 10 años y sus exportaciones caerán. Si bien los chinos son los más grandes productores de algodón en el mundo, son también fuertes consumidores, sobre todo a causa de las exportaciones de productos textiles que realizan.

En cuanto a los aceites comestibles, su nivel de consumo en China es menor que el de Corea del Sur, Japón, Hong Kong y Taiwán. Pensamos que hay mucho espacio para los chinos en cuanto a incrementar su consumo de aceite comestible, en especial en las áreas rurales.

COMENTARIOS

CAROL BROOKINS. - Quisiera hacer algunos comentarios con respecto a lo que se ha dicho y quizás tratar otros pocos productos vinculados con China, y luego analizar algunos de los aspectos del mercado asiático.

En primer lugar, en términos de ubicar a China en la perspectiva en que Francis Tuan la ha situado tan bien en función de productos claves de gran consumo y algunos productos procesados, creo que finalizar con los aceites vegetales ha tenido particular interés para quienes recientemente han estado involucrados en el comercio de ese producto. Cuando se analizan las cifras que aquí se han visto, se comprende que hay una sorprendente demanda por el aceite vegetal chino; esto es muy interesante. Mi compañía piensa que China se dirige a importar probablemente alrededor de 1.5 millones de toneladas de aceites vegetales en 1994/95, de los cuales estamos estimando alrededor de 775 mil toneladas de aceite de soya. Cuando se analizan estas cifras en relación con las de 1992/93, de 1253 millones de toneladas importadas, esto significa que hay un notable crecimiento, por consiguiente, en el consumo. Esto seguramente aumentará y creo que tomará a mucha gente por sorpresa. Creo que lo más interesante a resaltar es que las compras fueron hechas por 5 ó 6 compañías y no por una autoridad central de compras, lo cual constituye una de las tendencias que hemos discutido.

Pasé algún tiempo en China esta primavera y tuve el privilegio de presidir una reunión en Singapur, con la participación del Viceministro de Agricultura, quien ha estado a cargo del Departamento de Planificación durante los últimos 15 años. El fue uno de los invitados claves de esa reunión. Cuando pienso en el total de cifras involucradas en el proceso chino, creo que nos sorprenden a todos. Reflexionemos solamente sobre lo siguiente: alrededor de 10 millones de nuevos trabajadores rurales se incorporan a la fuerza de trabajo cada año. Hay un excedente de alrededor de 130 millones de trabajadores en las áreas rurales y, como lo ha señalado el Dr. Tuan, no se requiere que la gente permanezca en un determinado lugar, ellos están en libertad de ir a donde quieran. Se me comentó, cuando estuve en China, que existen alrededor de 150 millones de personas desplazándose por todo el país. Nunca se sabe a ciencia cierta

dónde están. Es importante resaltar que ya no hay más control geográfico, sino que la gente se desplaza libremente. Piensen que es más de la mitad de la población de Estados Unidos. Representa casi cuatro veces más que la población total de Argentina, y es gente que realmente no puede ser contabilizada, que está en alguna clase de circulación.

Otro interesante aspecto para colocar China en contexto, es la relación entre las dinámicas provincias de la costa y el centro. Es que todos hablan de Guangdong y Shenzhen y Shanghai, y cómo están creciendo a pasos agigantados, avanzando más rápidamente que el resto del país. Un dato interesante que he conocido cuando estuve allí fue que el gobierno en Beijing había firmado un acuerdo con Guangdong en términos de coparticipación en la recaudación de impuestos. Guangdong recibía 80% de sus entradas o presupuestos del Gobierno central en 1979; hoy esa parte ha disminuido al 2%. Sin embargo, hay un gran incentivo para que esas regiones costeras muy dinámicas entreguen cierto porcentaje de sus entradas al Gobierno central, y no exactamente porque tengan miedo de ser invadidas por tropas del gobierno. En primer término, ellos comienzan a ver que su propio costo de producción aumenta, de manera que desean contar con alguna infraestructura construida en el centro, con el propósito de desplazarse hacia las fronteras. De tal modo que quisieran continuar con la infraestructura que les permita producir eficientemente y, además, continuar mejorando su capacidad para ser competitivos. En segundo término, están muy preocupados por lo que pasa con el movimiento libre de la fuerza de trabajo. Si no se comienza a enriquecer el resto del país, ellos estarán inundados de gente que se desplaza a esas áreas muy ricas de la costa. Creo que otro hecho interesante es que la agricultura ha aumentado los ingresos per cápita. La agricultura, que ha encabezado este gran crecimiento y auge de China, ha estado aumentando sólo alrededor de 3% per cápita los ingresos recientemente, si se ajusta a la inflación (10%) en las áreas urbanas. Y eso, naturalmente, se reflejó en las cifras que analizó el Dr. Tuan. De manera que existen problemas con la rebelión rural, hay gente asesinada, mucha inestabilidad, y todos recuerdan a Mao y la gran marcha. Con 800 millones de gente en las áreas rurales siempre se tienen problemas cerca. Pero creo que China es un mundo en sí misma.

Deseo poner de relieve un par de áreas en función del tema alimentario. En las cifras que hemos visto, obviamente el consumo de productos lácteos que aumentan alrededor del 6% al año es muy importante. Menos de una tercera parte de todas las aves de corral y de ganado reciben alimentos compuestos, lo cual es una tasa de eficiencia muy baja en términos de crías de animales, y creo que también ésa es un área que tiene un tremendo potencial de crecimiento.

Otra área que trataré de destacar tiene que ver con un tema del cual he hablado antes, el consumo de bebidas no alcohólicas y de productos de panadería. Se estima que hay alrededor de 2600 productores de bebidas livianas, o sea no alcohólicas, de los cuales 50 producen alrededor de 10 mil toneladas anuales cada uno. Y el producto anual es de alrededor de 1.5 a 2 millones de toneladas, que es lo proyectado para 1995; el objetivo para el año 2000 es de 6.5 millones de toneladas métricas de bebidas no alcohólicas producidas. Y eso ha correspondido al 27% de la tasa de crecimiento mundial, en los últimos 12 años, de todas las bebidas gaseosas y provenientes de frutas. Ese es sólo uno de los mercados y productos. Cuando hablamos de diversificar y no sólo producir rubros importantes, comprobamos que hay tremendas oportunidades en una gran cantidad de otros productos.

Deseo apartarme un poco de China e interpretar cómo se procesa la industria de alimentos en Asia en general. No he visto estimaciones gubernamentales, pero las estimaciones privadas a las cuales he tenido acceso colocan el comercio de alimentos procesados en alrededor de 600 a 800 millones de dólares por año, y es comercio porque la mayoría de los procesadores de alimentos están localizados en un país y producen en ese país. Cuando vemos ese comercio de alimentos procesados de 600 a 800 millones de dólares por año, comenzamos a comprender que podría haber algunas oportunidades en alimentos procesados para un país como Argentina. Debe haber algunos productos especializados de ese tipo que deben ser desarrollados ya sea para la industria hotelera o para los modelos generales de consumo. Sin embargo, aún hay enormes restricciones en Asia, que se relacionan con una profunda inspección de alimentos. De una cantidad de alimentos enviados a China, creo que sobre 15 millones de toneladas inspeccionadas el último año en productos

alimenticios importados, alrededor de 600 mil toneladas no pudieron pasar las inspecciones, y estoy incluyendo muchos productos cerealeros y aceites de cocina que fueron rechazados. Y consideremos que China tiene diferentes puertos y diferentes provincias, de modo que hay una cantidad de complejos temas para tratar aquí. Creo que debemos mirar sobre toda la región para tratar, en la medida de lo posible, de armonizar y uniformar estándares y regulaciones y prácticas en términos de producir realmente la clase de mercaderías que se necesitan en Asia, donde ustedes puedan libremente comerciar una cantidad de productos y, asimismo, construir una infraestructura física para el desplazamiento de los productos.

Me interesé particularmente cuando el Dr. Tuan mencionó los stocks de granos, el almacenamiento de maíz, esos 70 millones toneladas de todos los cereales. Tengo una pregunta que hacerle, sobre importaciones y exportaciones, en lo que usted habló sobre maíz. ¿Cómo hará China para mejorar su logística interna? Porque, al menos en el pasado, siempre pensé en China como un exportador en el norte y un importador en el sur, a causa de que ustedes no tienen buenas líneas ferroviarias; ustedes tienen solamente un tren norte-sur y no tienen un buen comercio costero por mar. ¿Cómo será el comportamiento en el futuro próximo con respecto al comercio entre una parte del país y la otra? ¿Y cómo se logrará, en ese sentido, un modelo nacional?

FRANCIS C. TUAN. - Bueno, realmente se exporta del norte o del nordeste, diría, y no se está importando demasiado en el sur. Si se compran granos de otros países, es trigo, y realmente al sur no va demasiado maíz. Porque en el nordeste utilizan sus propios barcos para transferir el maíz de allí a las provincias del sur. Puede verse, o podrá verse pronto, creo, una cantidad de molinos de Hong Kong que se han localizado en las provincias del sur y comienzan a estar en condiciones de importar todo lo que ellos necesitan.

Veamos por separado el caso de importadores o exportadores. Por ejemplo, en el caso del maíz. Los productores fueron autorizados a exportar maíz por medio de convenios individuales, y cooperaciones de comercio pero, a causa de la competencia entre ellos mismos y los precios del maíz, comenzó a reducirse esa exportación; lo que el Gobierno de China ha hecho en los últimos meses es formar una compañía nacional de

comercialización del maíz, con el propósito de centralizar nuevamente la exportación. Ustedes pueden comprobar, entonces, que China realmente está procediendo a liberalizar un poco y luego controlar nuevamente. Creo que éste es el proceso que veremos en los próximos años.

BROOKINS. -Estuve en China inmediatamente después de que crearan la corporación de maíz. Era una combinación de algunos de los gobiernos provinciales, autoridades provinciales, Ceroil Food y parte del Ministerio de Comercio Interior, o sea el MCI. Ceroil Food se encuentra bajo la jurisdicción del Ministerio de Comercio Exterior y de Cooperación Económica. Pueden verse algunas coinversiones entre Ceroil Food y compañías del MCI, porque el MCI controla todo el manejo de granos internamente y también todo el almacenamiento en el orden interior; de hecho, se ha realizado una combinación para comenzar donde Ceroil Food estaba en condiciones de involucrarse en el transporte, contribuyendo a trasladar granos internamente; cuando yo estaba allí, hubo una cena en el Gran Salón del Pueblo y fui invitada. Comprobé que había otra compañía del MCI que anunciaba que se involucraría en el comercio y la exportación de granos. De modo que parece haber una gran ambigüedad alrededor de quién está primero y quién negocia qué. Además, Ceroil Food ha comprado ahora la más grande compañía de seguros en Hong Kong y está profundamente involucrada en negocios inmobiliarios y hoteleros, tanto dentro como fuera de China, y eso es como asumir un estilo muy diferente. Veremos más ambigüedades de ese tipo cuando haya dos ministerios, o dos compañías que parezcan trabajar armónicamente y entonces aparezca otra que desea participar en las mismas actividades. Ese es el clima que se vive.

TUAN. - Justamente ahora China está haciendo todos esos cambios y esos son los problemas que se presentan. Especialmente, China desea incorporarse al GATT. Ellos tienen intensas negociaciones con otros países, sobre todo con Estados Unidos. En ese contexto, esa clase de cambios que usted describe no son muy claros, incluso cuando usted consulta a funcionarios chinos.

BROOKINS. - ¿Puedo hacer una pregunta con respecto a eso? ¿Usted cree, si utiliza la bola de cristal, que la estrategia China de importar maíz, trigo, algodón para sus propios modelos de consumo, se dirigirá además a convertir al país en un importador de productos de gran consumo, con el propósito de utilizar su grande y barata fuerza de trabajo para convertirse en un procesador de alimentos y exportar artículos procesados con valor agregado y altos precios al resto de Asia? ¿Será esa la estrategia, y afectará o lastimará el desarrollo de las industrias de procesamiento en otros países clave en esa actividad? ¿O el mercado solamente será cada vez mayor y mayor?

TUAN. - Creo que se convertirá en un gran exportador de alimentos procesados en el futuro. Veamos, por ejemplo, el caso de China y Estados Unidos. Estados Unidos comienza a exportar productos de mayor valor agregado a China en los últimos dos o tres años. Sin embargo, en términos de valor, es muy poco. Podemos ver que el crecimiento es muy rápido. Si recuerdo bien, es probablemente de más de 10 ó 20 millones de dólares lo que se exporta en productos de alto valor agregado de Estados Unidos a China. Por su parte, China trata de exportar productos de alto valor agregado, alimentos procesados a Estados Unidos y nosotros añadimos todas las importaciones de China, que totalizan alrededor de 100 millones de dólares. De esa situación puede comprenderse que los chinos no solamente están tratando de exportar productos o productos de gran consumo, sino que también tratan de incrementar sus exportaciones de alimentos procesados. Y deberíamos agregar: no sólo a Estados Unidos; está tratando de hacerlo con muy diferentes países.

En cuanto a importaciones, también es muy interesante. El enorme crecimiento en importaciones de alimentos procesados a Hong Kong en los últimos años para su traslado o contrabando o lo que fuera a China, es realmente sensacional.

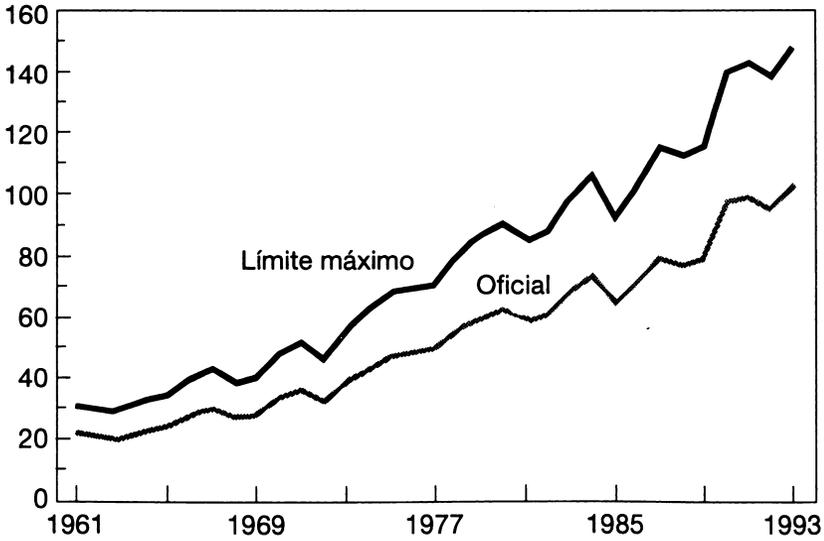
Creo que el contrabando desempeña un papel muy importante. Básicamente, deseo que ustedes enfoquen su atención en las dos diferentes clases de población en China. Primero, veamos las áreas urbanas, grandes ciudades en China, por ejemplo Beijing. Se habla de que esa ciudad tiene una población de 16 millones de habitantes, pero diversas

ciudades de China tienen una población de más de 10 millones. Además de Beijing, Shenzhen, Shanghai, Chungking y otras grandes ciudades. Comprobamos que los ingresos de la producción urbana crecen muy rápidamente. ¿Con qué rapidez? Si ustedes analizan el ingreso per cápita del 5% de la población urbana, comprobarán que probablemente es de más de 10.000 dólares al mes, lo cual es realmente muy diferente del ingreso per cápita de toda China. Al mismo tiempo, la capacidad de consumo y la tendencia a la demanda de productos de alto valor agregado es increíble. Si analizamos el 5% de la población de China, comprobaremos que el 5% de 1.2 miles de millones es una población mayor que la de muchísimos otros países. Si analizamos ese grupo, veremos que las importaciones de productos de alto valor agregado llegarán a tener un gran potencial.

ANEXOS

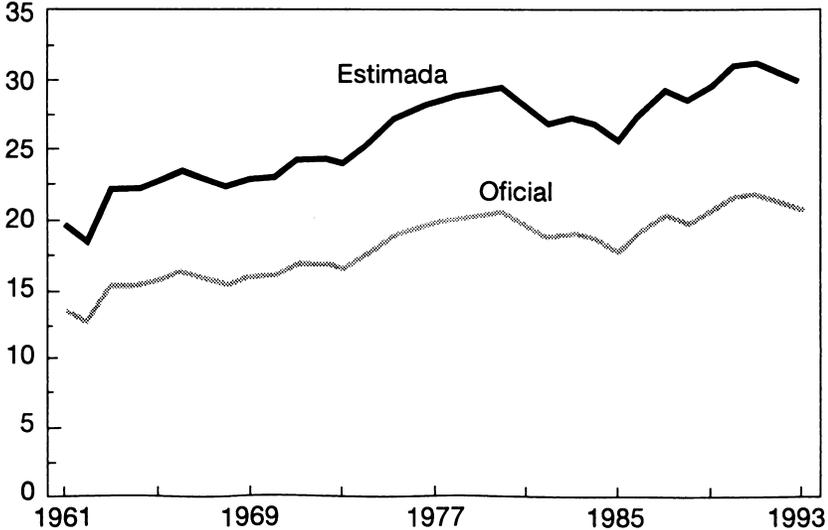
Estimación de la producción posible de maíz

Millones de toneladas



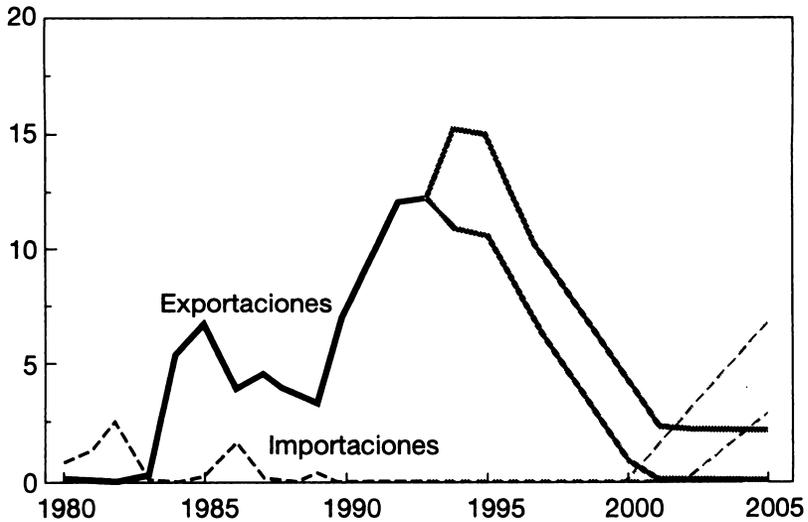
Importante sub-información del área de maíz

Millones de hectáreas



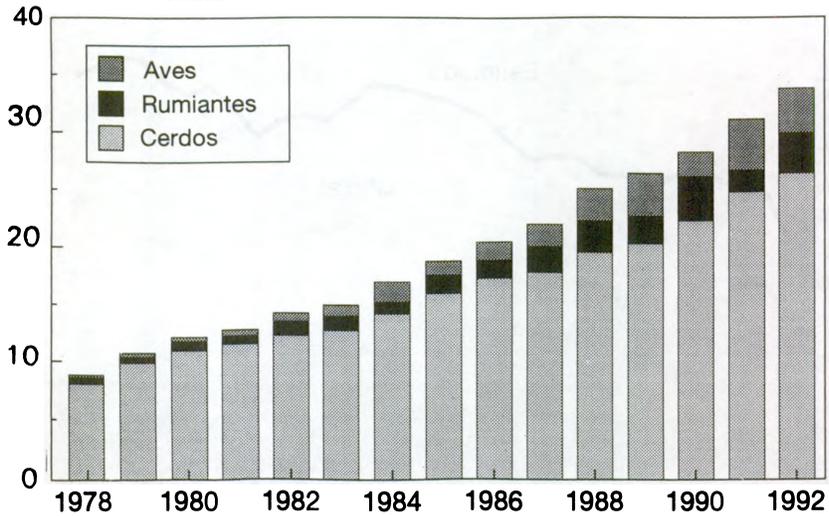
China: comercio proyectado de maíz

Millones de toneladas

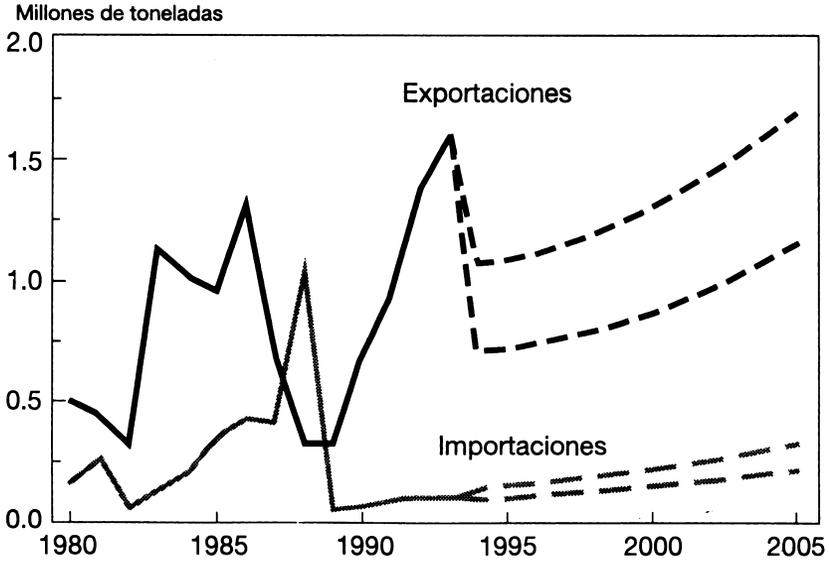


Expansión de la producción de carne

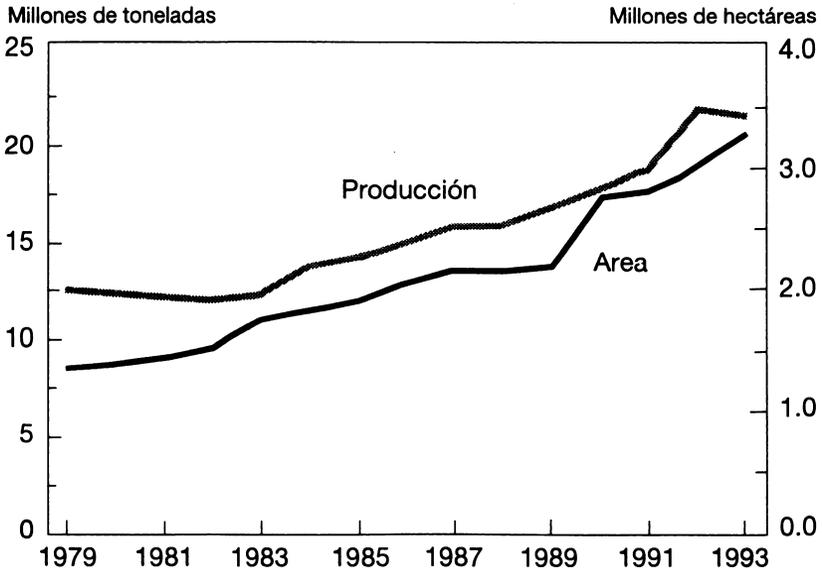
Millones de toneladas



China: comercio de arroz proyectado

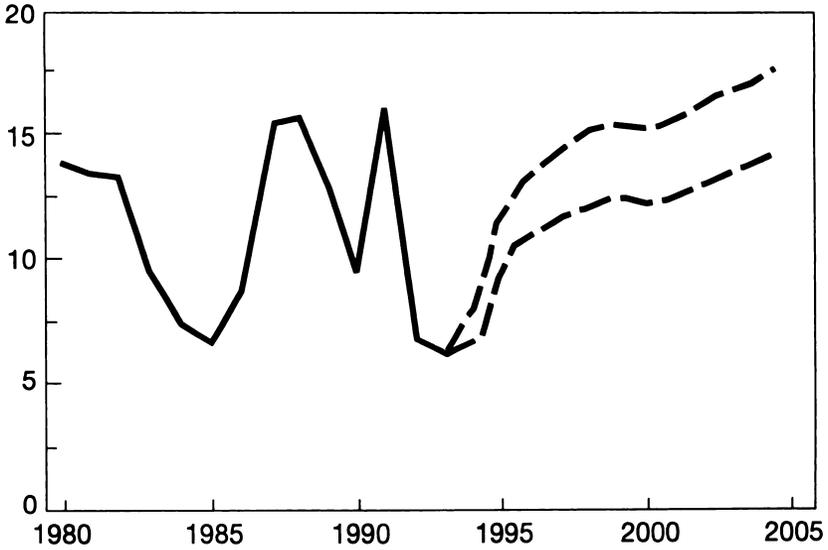


Expansión del arroz en el Norte de China

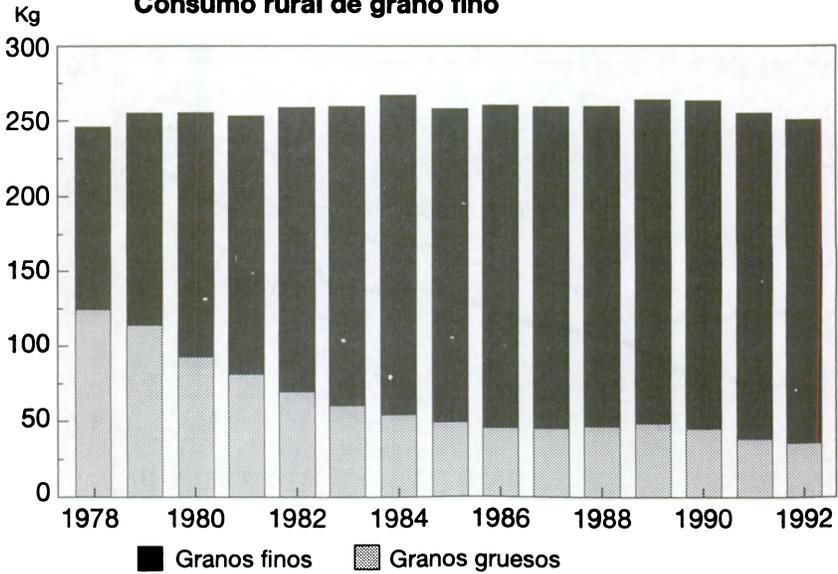


China: proyección de la importación de trigo

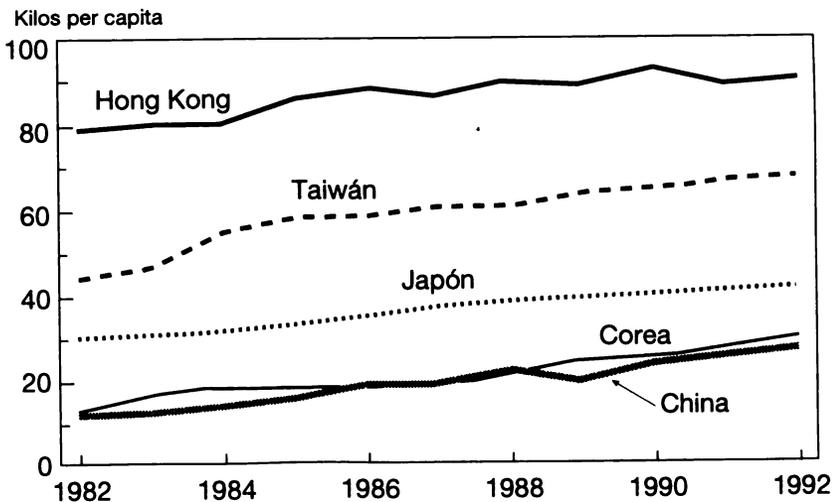
Millones de toneladas



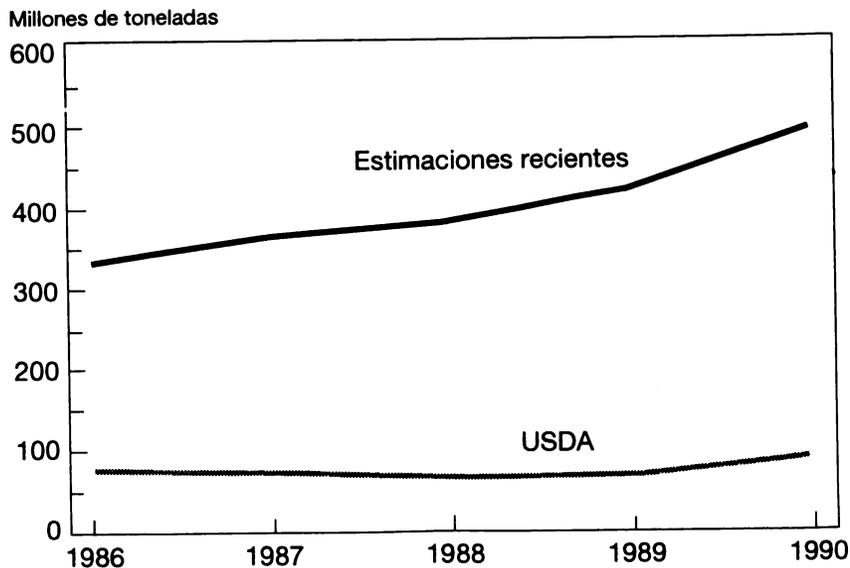
Consumo rural de grano fino



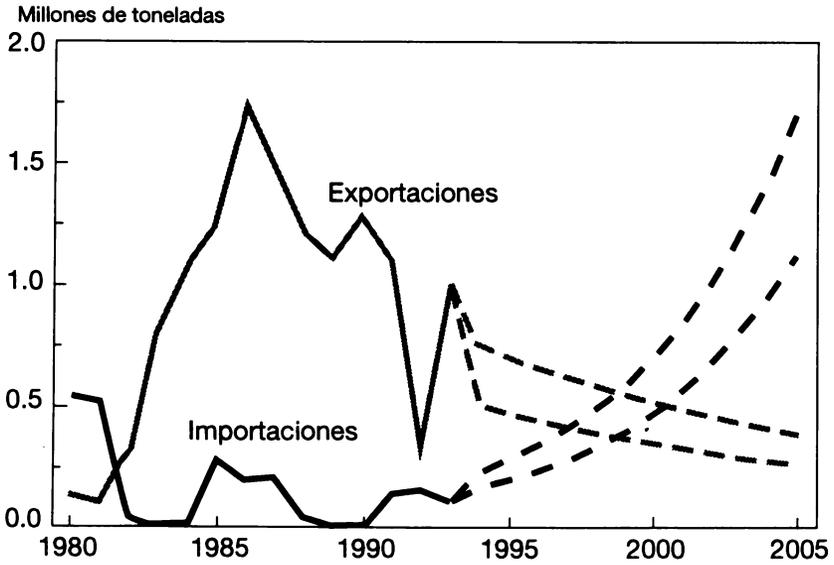
Este asiático: consumo de carne



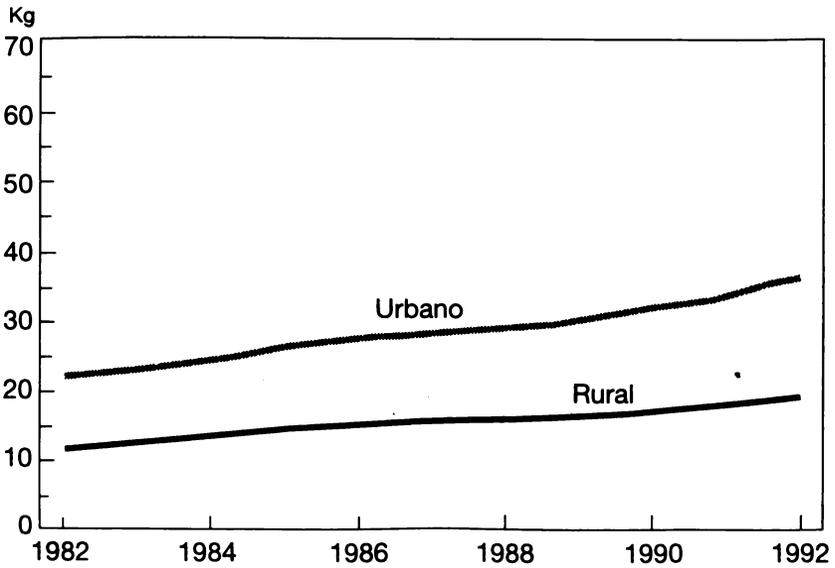
China: stocks de grano grueso informados



China: comercio estimado de soja

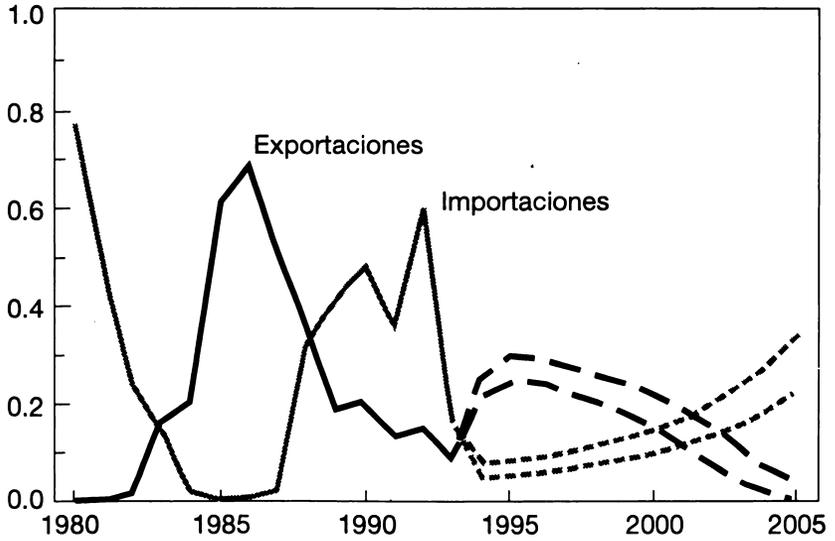


Consumo de carnes, urbano y rural



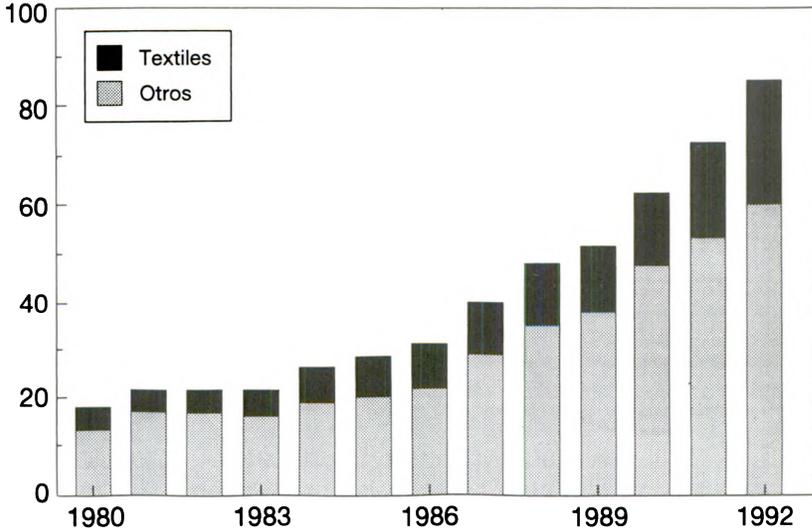
China: comercio de algodón proyectado

Millones de toneladas



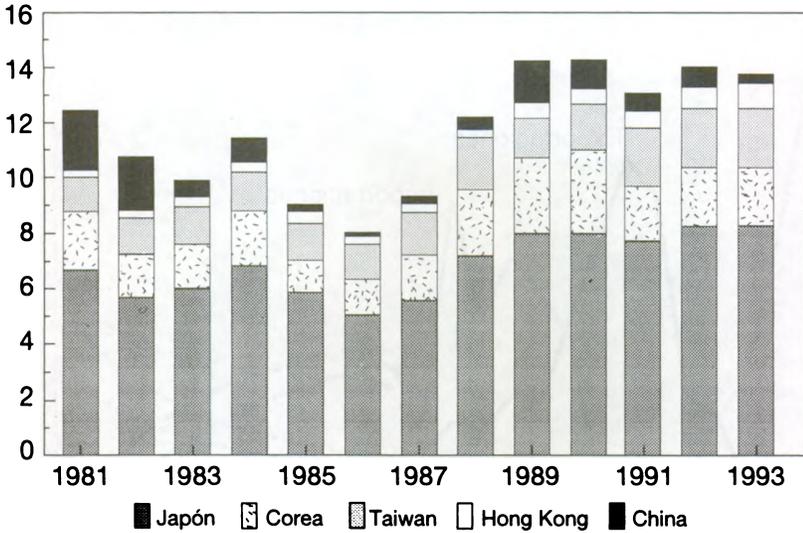
Exportaciones textiles como proporción del total de exportaciones

Miles de millones us\$



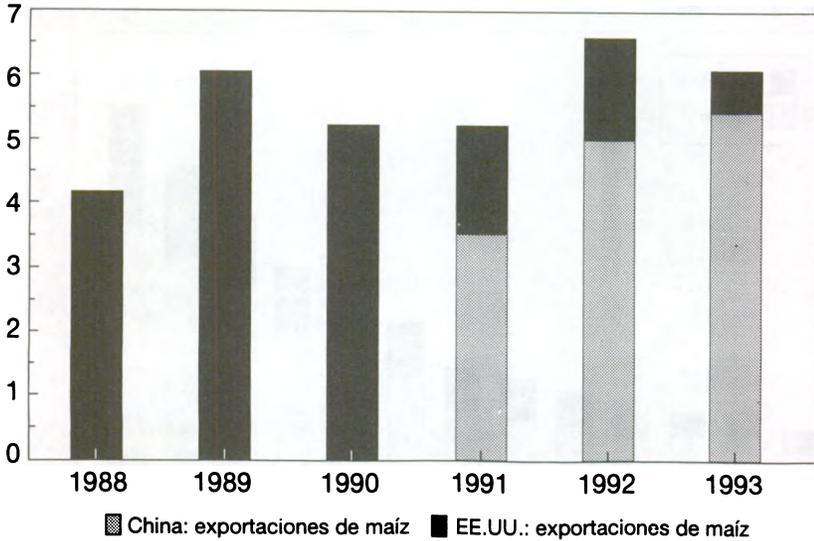
Posición de China en el mercado asiático

Miles de millones us\$



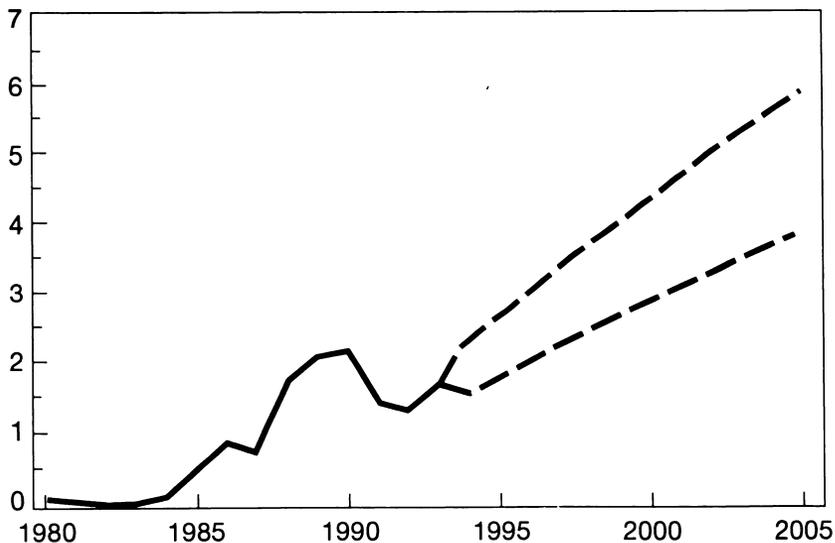
China conquista el mercado de maíz de Corea

Millones de toneladas



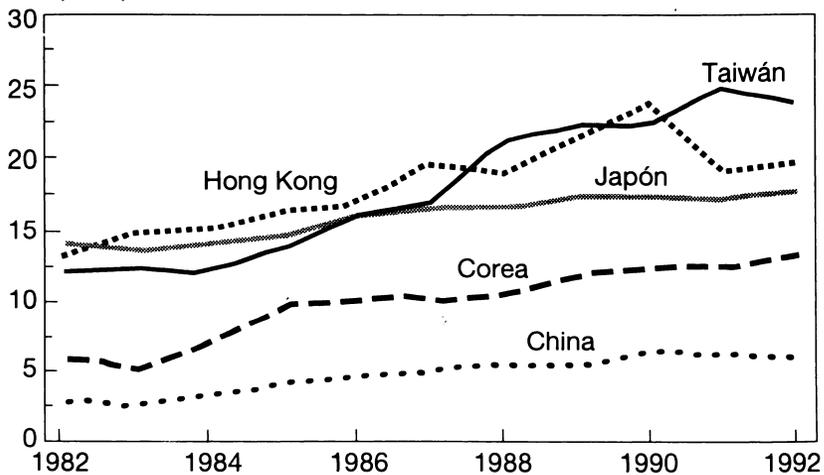
China: importación estimada de aceites comestibles

Millones de toneladas



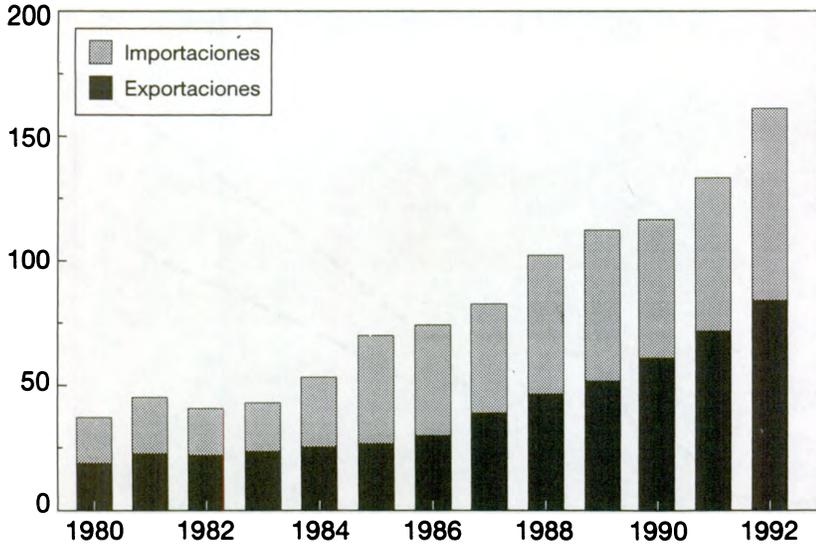
Este asiático: consumo de aceite comestible

Kilos per cápita

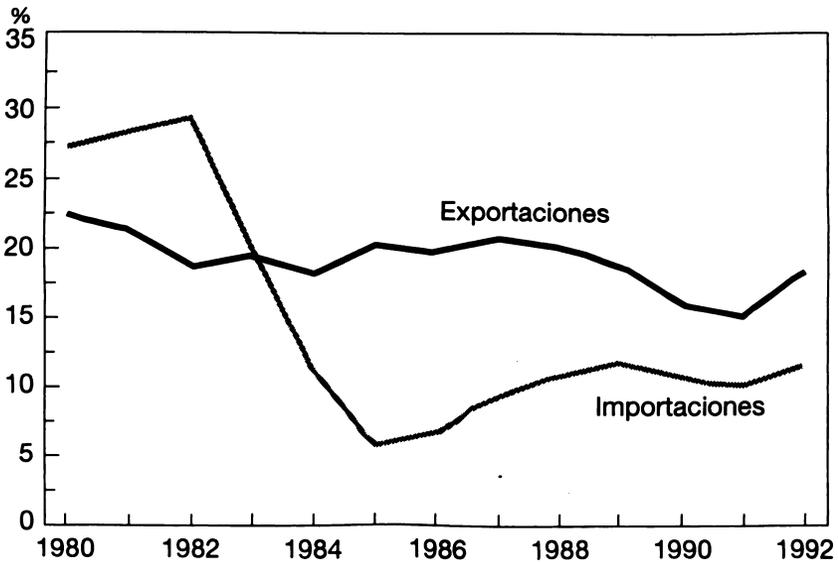


Notable incremento del comercio chino

Miles de millones us\$

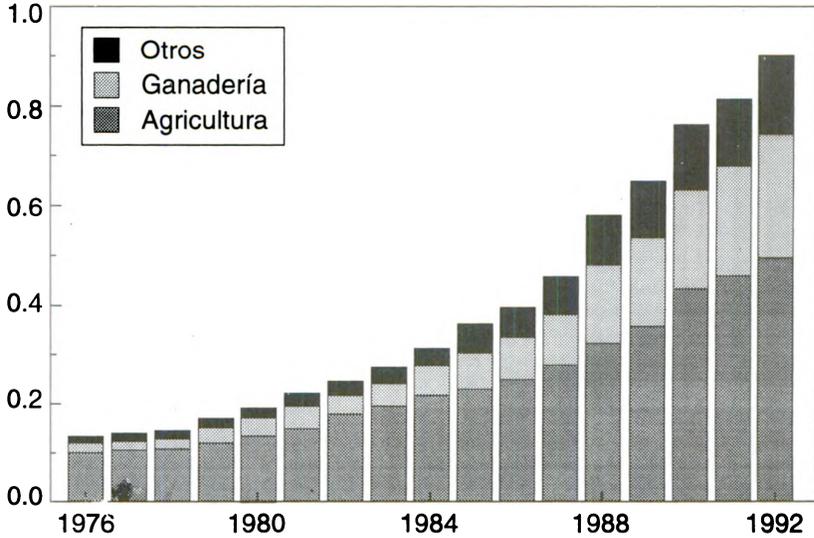


Comercio agropecuario como proporción del comercio total

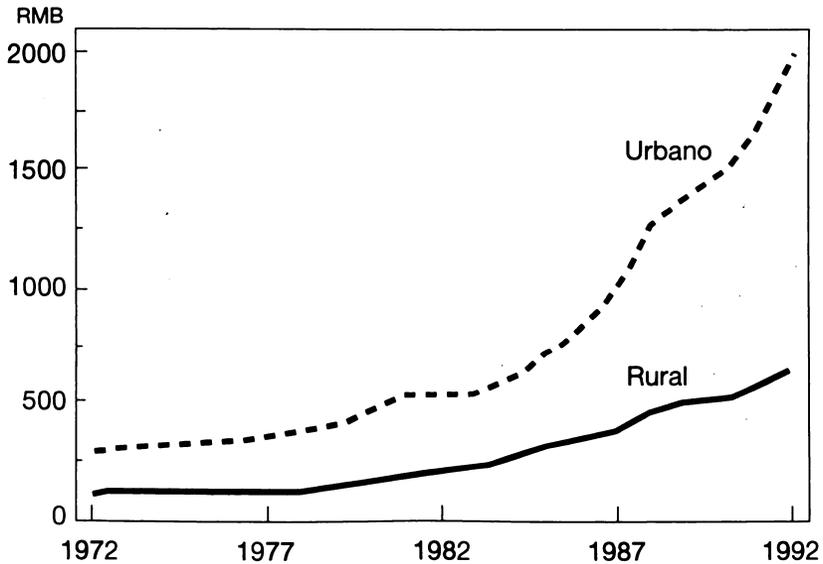


Valor bruto de la producción agrícola

Millón de millones RMB

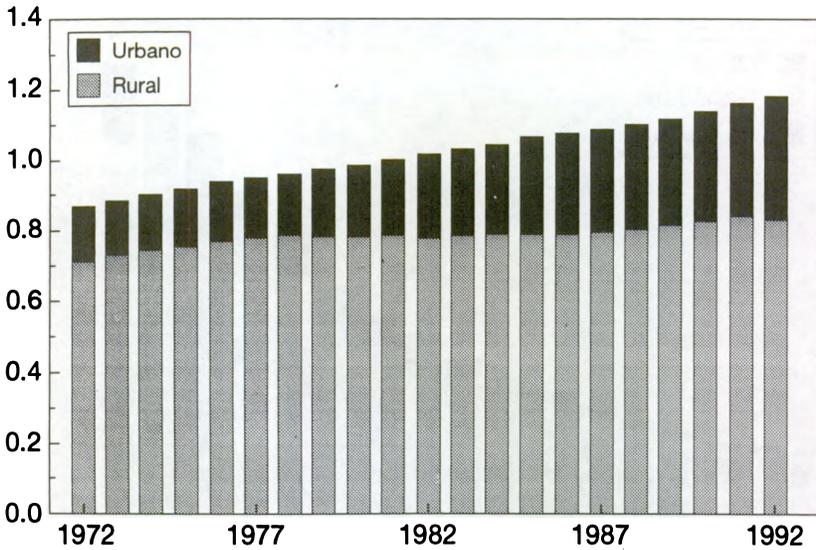


Rápido incremento en el gasto per cápita



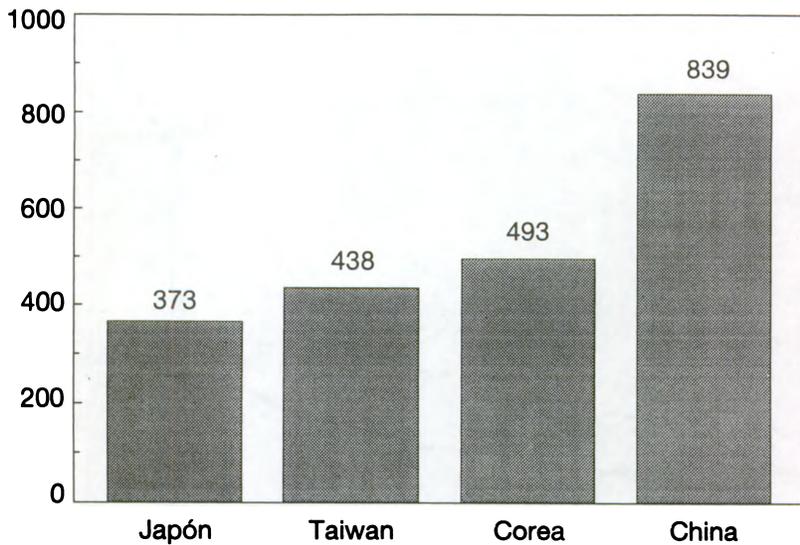
Constante crecimiento poblacional

Miles de millones



Este asiático: densidad de población

m² de área cultivada per capita



**LAS TENDENCIAS EN RUSIA
Y LOS PAÍSES DE
EUROPA DEL ESTE**

LAS TENDENCIAS EN RUSIA Y LOS PAÍSES DE EUROPA DEL ESTE

CHRISTIAN J. FOSTER

Economista Agrícola, Jefe
Area Ex-URSS, de la División Estudios Económicos
USDA.

Esta tarde analizaremos el desempeño agrícola de la antigua Unión Soviética y su aspecto comercial. Comenzaré con una rápida revisión de la dirección de las reformas económicas que ocurren en la antigua Unión Soviética. Dedicaré algún tiempo específicamente al sector agrícola, estudiando el impacto que esas reformas tienen en los sectores agrícola y ganadero. Finalizaré con la parte más importante, el impacto de esa reestructuración en la actual situación comercial y una perspectiva para los próximos 5 ó 10 años. Ustedes podrán ver luego de esta presentación cuáles son los productos que ofrecen mayores perspectivas para el mercado. Deseo enfatizar que hablaré de la antigua Unión Soviética como un todo, porque como ustedes saben ahora existen 15 países separados, incluidos las Repúblicas de Asia Central, las Repúblicas Bálticas y los Estados del Cáucaso. Muchos de mis comentarios serán muy generales y a menudo hablaré específicamente de la Federación Rusa, la mayor de las antiguas Repúblicas Soviéticas.

Déjenme explicarles por qué estamos hablando de la actual situación de la antigua Unión Soviética. La antigua Unión Soviética fue el más grande importador de trigo en los años ochenta. Todavía sigue siendo el primer o segundo importador pero las cifras de 1993/94 reflejan que la estimación de las importaciones es aproximadamente la mitad de lo que antes era. Eso refleja la reestructuración económica que ocurre en la antigua Unión Soviética, que era el segundo mayor importador de granos

gruesos. En este año, las importaciones de la antigua Unión Soviética son significativamente menores y no se esperan cambios dramáticos en el futuro próximo.

Veamos las reformas macroeconómicas que tienen lugar en la ex Unión Soviética. Las reformas en las diversas repúblicas ocurren con diferentes ritmos y tienen diferentes impactos en el comercio y la producción.

Las reformas implican la privatización de los sectores de producción y procesamiento de alimentos. Significa la estabilización de las divisas en la ex Unión Soviética. El rublo ruso, que habitualmente tenía un valor de un dólar por rublo, actualmente está a 3.000 rublos por dólar. Esa devaluación ha ocurrido durante los últimos 3 años. La reforma significa lograr la convertibilidad no sólo interna sino externa. Obviamente, la integración en la economía mundial es necesaria para esos países. La formación de instituciones, que está comenzando en la mayoría de esas repúblicas e incluye las estructuras legales y bancarias y la infraestructura física, es esencial para el funcionamiento de una economía de mercado. La casi hiperinflación existente debe ser controlada. La mayoría de esos países sufren déficits masivos de presupuesto, los cuales, naturalmente, han causado una buena parte de esa inflación. En Rusia comprobamos que existe una inflación del 10% mensual, si bien era del 30 ó 40% mensual el último año.

Una vez más, enfatizo que en las diferentes repúblicas suceden distintos acontecimientos. Los Estados del Báltico son los que están a la cabeza en las reformas a sus economías. Rusia, debo decirlo, se encuentra en segundo lugar en términos de reformas. Hay otras repúblicas, como Ucrania, que han sido muy lentas para realizarla. Las repúblicas del Asia Central (Uzbekistán, Turkenistán, Tarjikistán), que enfrentan numerosos problemas políticos, religiosos y étnicos, están rezagadas en la implementación de las políticas de reforma económica.

Una buena parte de la reforma ha consistido en la liberalización de los precios al consumidor y del productor. Cerca de todos los precios del consumidor y del productor han sido liberalizados en Rusia y se aproximan

a los precios del mercado mundial. A nivel general, muchas regiones de Rusia todavía están subsidiando precios de productos, tales como el pan. La reducción de subsidios a los productores y consumidores tienen un impacto importante en el sector ganadero de Rusia y de la ex Unión Soviética.

Probablemente, la liberación de precios y este corte en los subsidios es lo que causa los mayores desafíos en esas repúblicas. La privatización en el sector agrícola es un proceso más lento que incluye reformas en la tenencia de la tierra y reorganización de fincas. Obviamente, la infraestructura necesita ser privatizada, aunque permanece, en su mayor parte, en manos del Estado. Eso está cambiando muy lentamente. Un importante elemento de reforma es la falta de control del estado sobre la distribución y compra de alimentos. El estado todavía domina el mercado en los sectores de granos y ganadería. Finalmente, se comienza a la liberalización de políticas de comercio exterior comienza a ocurrir.

Si bien las organizaciones de comercio exterior están siendo reestructuradas en entidades cuasi-estatales, ellas permanecen en la mayoría de los países.

Ahora bien, debemos observar algunos de los efectos de esas reformas.

Como he dicho, es el sector ganadero en todas esas repúblicas el que está reestructurándose más significativamente, habiendo sido el más altamente subsidiado en todas esas repúblicas. De modo que, cortando subsidios y liberando precios, ha sido el área que más ha sido afectada. En los años setenta y ochenta una de las políticas clave del gobierno fue incrementar el consumo y la producción de carne cada año. Esa era la promesa que se hizo al pueblo y se realizó por medio de costosos subsidios a los productores y consumidores. Dado que actualmente los gobiernos no son tan ricos como lo eran, han sido forzados a cortar los subsidios al sector y, en consecuencia, se comprueba que las existencias caen dramáticamente en todas las repúblicas, en un 25% o más. Y, lo que es más importante, cae el consumo de carne. Con los precios liberalizados la demanda de carne para el consumo es mucho menor. Lo que ha impedido

una declinación aún mayor en el sector ganadero es el crecimiento del sector privado, hacia el cual una gran cantidad de esos animales ha sido desplazada. Desafortunadamente éstos son predominantemente pequeños productores con existencias de 5 a 10 animales cada uno, y ese no es el tamaño más eficiente para la producción de ganado.

Obviamente, a causa de las reducidas existencias de animales, la demanda por cereales alimenticios es mucho menor ahora. En la práctica, se necesitan 20 millones de toneladas de granos menos para alimentación en la ex Unión Soviética. En Rusia, y en la mayoría de los países de la ex Unión Soviética, cuando la producción y el consumo comenzaron a caer dramáticamente, los gobiernos anunciaron el comienzo de una gran crisis. Si bien hicieron predicciones de hambrunas, esto no sucedió debido al incremento de los precios liberados y la consiguiente caída de la demanda de los productos ganaderos. Hubieron incluso, excedentes de carne en algunas regiones de Rusia. Por otra parte, como ya he dicho, el Estado, si bien dejando de controlar el mercado de productos ganaderos, aún domina el 60% de la distribución de carnes. Con respecto a la producción de carne y leche en la Federación Rusa, debemos decir que ha declinado a los niveles que tenía a comienzos de los años setenta, antes de que el Estado desarrollara la política de subsidiar la producción y el consumo.

Veamos ahora cifras correspondientes al consumo de carne en Rusia y en algunas de las otras repúblicas en 1990. El nivel de consumo en aquel año era comparable a los niveles de consumo en el Reino Unido y en algunos países nórdicos, países con mucho mayor ingreso per cápita. En realidad, si analizamos cifras de Brasil, México, Turquía o Corea del Sur, veremos, con base en el ingreso per cápita, niveles de consumo bastante menores que en Rusia. De ello se desprende que la declinación del consumo en Rusia se aproxima a niveles de otras economías de mercados, donde el ingreso determina el consumo. Debo decir que muchos en Rusia están en desacuerdo con esta apreciación. Sin embargo, es muy difícil que Rusia pueda llegar a subsidiar niveles de producción y consumo como antaño.

Las existencias de ganado porcino y vacuno han caído a niveles menores que aquellos de mediados de los años setenta. Se comprueba un incremento dramático en los cupos de animales del sector privado. Las existencias de cerdos, en particular, se incrementan de una constante, en el período comunista del 15 al 20%, a niveles que se aproximan al 45%. Las producciones más afectados en el sector estatal son las aves de corral y los cerdos, ya que el engorde depende casi por completo de los alimentos proporcionados por el Estado. Desde que éste no puede proveer alimentos a esas unidades de producción, ellos fueron los primeros en faenar, disminuir las tasas de nacimiento y pasar animales a los productores privados.

Con respecto al sector de granos y al impacto de la reestructuración en la producción, el consumo y el comercio, el área total continúa declinando. Esto ha sucedido durante varios años y se ha acelerado desde que empezó la reforma. Es importante resaltar que bajo el régimen soviético los agricultores recibían instrucciones en cuanto a qué y cuándo plantar. A medida que han tenido mayor libertad para determinar qué y cuándo plantar, y en qué cantidad, ellos decidieron que no tiene sentido cultivar granos en áreas muy marginales que no son demasiado rentables. De tal modo que se ha visto un decrecimiento de superficies a medida que los agricultores reaccionan ante los precios.

Al mismo tiempo, el uso de insumos cayó dramáticamente cuando los precios fueron liberalizados. A pesar de la gran caída en la utilización de insumos, los rendimientos no han sido afectados significativamente. ¿Qué significa esto? Podría indicar que antes de esos cambios una cantidad de fertilizantes de baja calidad y de insumos en cantidades inapropiadas, entregados en momentos inoportunos y aplicados en tiempos erróneos tuvieron un muy pequeño efecto en el incremento de los rendimientos y, en consecuencia, su desaparición tuvo muy poco impacto negativo sobre ellos.

La producción de granos es uno de los sectores de cultivos en Rusia que permanece rentable. Hay una gran diferencia con el sector ganadero, en el cual los productores podrían ir a la quiebra en Rusia si no hubiera apoyo estatal. Una vez más, menciono que con la baja de

existencias de ganados, se ha comprobado una disminución en el uso de granos para alimentación del ganado. También se comprueba una dramática disminución del despilfarro de granos que ocurría en el período comunista. Era habitual comprobar que más de 5 millones de toneladas de granos cada año alimentaban animales en forma de pan. Esa fue una decisión racional basada en los precios, que estaban muy distorsionados. Pero, a medida que los precios reflejan costos reales volviendo a sus cauces naturales, esos hábitos de despilfarro cambian y el consumo cae.

En el pasado, el Estado procuraba casi todo el grano que era producido en los países, excepto las cantidades que quedaban en la fincas para semillas y alimentación. Sin embargo, se han desarrollado nuevos canales para la venta de granos. Hay algunos comerciantes privados que, desgraciadamente, tienen poco acceso a la infraestructura (transporte y facilidades de almacenamiento) necesaria para una efectiva comercialización. De tal manera que tienen pocas posibilidades de competir e incrementar sus actividades en el mercado de granos.

En síntesis, si se analiza globalmente la Federación Rusa, se ve una producción estable de granos y puede verse una sustancial disminución del área desde 1975 de casi 20 millones de hectáreas. La Federación Rusia, que produjo 100 millones de toneladas el último año, probablemente producirá alrededor de 15 millones menos este año. Eso no es alarmante, en la medida en que el consumo ha seguido bajando. En Ucrania, a causa de la sequía, la producción probablemente sea de un 20% menos. Sin embargo, los granos almacenados remanentes y la menor necesidad de granos deberían compensar en buena medida la declinación de la producción.

Veamos ahora los temas más importantes que es el de las perspectivas del comercio y qué significa para los exportadores: Estados Unidos, Argentina, Comunidad Económica Europea, Australia, Canadá, etc.

En todos los países de la ex Unión Soviética, los ingresos reales están cayendo, reduciendo la demanda, en especial, de productos ganaderos. La demanda de carne ha caído dramáticamente, si bien se está estabilizando en Rusia debido a que los consumidores están sustituyendo

carne con papas y granos. Se comprueba que hay una menor demanda de importaciones de granos resultante de la contracción del sector ganadero. La reducción de los subsidios a la importación es otro factor que causa una retracción de la demanda por productos básicos. Estamos comenzando a percibir el resurgimiento del proteccionismo.

Se ve también dificultades financieras en todas estas repúblicas bajo la forma de baja ganancia de divisas, serios problemas presupuestales y la poca disposición a contraer créditos externos, como es el caso de Rusia.

La reducción en la asistencia alimentaria de Occidente a esos países también resulta en importaciones reducidas. Deseo enfatizar que las Repúblicas de Armenia, Azerbaijón y Georgia posiblemente requerirán alguna asistencia alimentaria en el corto plazo a causa de problemas militares y políticos. Países tales como Rusia y Ucrania, sin embargo, no necesitan preocuparse por hambrunas.

Con respecto al trigo, el mayor importador es la Federación Rusa, como un promedio de 10 millones de toneladas anuales. El menor importador es Kazachstand. La mayoría de nosotros hemos oído que Ucrania era la canasta de pan de la ex Unión Soviética. En la práctica, no lo ha sido por un largo tiempo. Es Kazachstand que ha sido el exportador neto individual de granos en la región. Este año se espera exportar 4 a 6 millones de toneladas a otras Repúblicas. Cubriendo una gran parte de la demanda interna de la ex Unión Soviética.

La reducción en el consumo y en la demanda de productos ganaderos a causa de los cambios en los precios ha contribuido a la contracción en la demanda de importación de carne. Existen muchos otros factores, incluido el financiero que ya se ha mencionado.

Hasta ahora se ha hablado fundamentalmente de la disminución de las importaciones de bienes indiferenciados a granel (cereales y oleaginosas). Sin embargo, a medida que crezca el ingreso en el largo plazo, esas importaciones deberán aumentar. El producto interno bruto se estima que comenzará a aumentar hacia el año 2000. Al tiempo que

crezcan las entradas y los ahorros veremos un incremento en la demanda. Pero no necesariamente será un incremento en la demanda de productos indiferenciados tales como granos o incluso carnes. Las proyecciones para el crecimiento en la demanda de granos no son demasiado buenas desde el punto de vista de los exportadores. Se estima que en el año 2005, la ex Unión Soviética importará alrededor de 2 a 4 millones de toneladas de trigo. Eso indica que Ucrania es autosuficiente. De hecho, hacia el año 2000, Ucrania debería ser un exportador en neto. Eso también indica que Kazachstan, que actualmente es el más importante exportador neto, continuará siendo un fuerte exportador neto de 5 ó más millones de toneladas al año, cubriendo la mayoría de las necesidades del Asia Central. Este panorama, por lo tanto, deja solamente al Cáucaso y a Rusia posiblemente requiriendo importaciones. Se que la oficina de Carol Brooking estima que Rusia podría ser fácilmente un exportador neto por sí mismo hacia el año 2005.

Para finalizar con una nota más alegre, les diré que estamos viendo durante esta transición un significativo crecimiento en la venta de alimentos procesados de alto valor agregado a la ex Unión Soviética. Veremos, y de alguna manera ya lo hemos visto, compras de productos no por parte de las organizaciones del Estado sino por comerciantes privados. Compras de aves de corral, alimentos rápidos y otros alimentos procesados continuarán aumentando. Los exportadores de Europa Occidental están listos para eso. Ahora es el momento de entrar al mercado. La recién liberada demanda de los consumidores va por esa tendencia. En Rusia donde la tasa de cambio real del rublo ha subido en el último año y las proyecciones en el largo plazo para el crecimiento económico son del 4 al 5%, las importaciones de alto valor agregado deberían crecer.

COMENTARIOS

CAROL BROOKINS -Si bien estoy de acuerdo con el 99% de lo que dijo Cristiane. No estoy totalmente de acuerdo con aquello que se refiere a las necesidades de importación de este año y a la situación en otras áreas. Tenemos a alguien trabajando con nosotros en la ex Unión Soviética y justamente la semana pasada hemos recibido su análisis sobre los cultivos. Ese informe no es tan optimista como lo escuchado, y por eso me detendré en algunos de los puntos de vista aquí expuestos.

Debo decir que, en general, Cristiane capturó la esencia de lo que está sucediendo en Rusia, como el mayor y más dominante país en la antigua URSS, que creo tomará la iniciativa para guiar el desarrollo de los otros países e influir en ellos. Usted ha dicho que hay 15 países independientes ahora, pero lo que vemos que comienza a suceder, y creo que usted es bien consciente de ello, no es solamente que el Rublo esté descendiendo, sino que los rusos están seguros de que ellos están desempeñando un papel importante en todo lo que se refiere al desarrollo en Kasakstán y en otras partes de la ex URSS a causa de la forma en que el sistema de transporte fue estructurado, a causa de la forma en que fue estructurado todo, centralizado en Moscú o San Petersburgo; todos esos otros estados independientes tienen una gran interconexión todavía con la "Madre Rusia". En términos económicos, y en lo referente a la infraestructura, algunos de ellos no tienen ninguna opción que no sea formar parte del modelo más grande o más antiguo. Creo que observamos una tremenda interacción económica entre las partes involucradas con esa situación.

El otro tema que creo es críticamente importante es ver la Rusia de hoy — he permanecido algún tiempo allí este año— como formada por dos economías separadas. Existen la economía oficial y la economía no oficial. Ustedes que viven en la Argentina están muy familiarizados con lo que ha sucedido en Perú en la última década, donde, de acuerdo con las cifras oficiales, el país existe y, sin embargo, la economía continúa moviéndose y operando. Eso sucede porque hubo una importante actividad en la economía informal, lo cual se debió, en buena medida, a la falta de impulso

por parte del Gobierno y a la falta de capacidad del Gobierno para dar confianza al sector privado, o el "sector gris", para que se convirtiera en parte de la economía formal. Y creo que eso es, en buena parte, lo que está sucediendo en Rusia, en términos de las cifras que ellos mismos proporcionan. Por ejemplo, si ustedes analizan la caída estimada del producto interno bruto, de 20% este año, donde el producto bruto es solamente el 50% de los niveles de 1990, y luego observan lo que está sucediendo realmente en la economía, las situaciones no coinciden.

Les daré un ejemplo. Tengo un amigo allí y en su edificio hay una playa de estacionamiento. El hombre que cuida su auto tiene un salario de 150.000 rublos por mes. Eso, básicamente, lo coloca debajo de la línea de pobreza en Rusia. Sin embargo, el hombre que cuida los autos (porque hay que tener los autos vigilados, de otra manera sería robado), además los lava a razón de 10.000 Rublos por auto y también hace algunas reparaciones y otros trabajos, y cuando uno se da cuenta de cuánta gente vive en ese edificio y las cosas que él hace por ellos, se comprende que él realmente no está debajo de la línea de pobreza sino que es un comfortable ciudadano de clase media. Y, naturalmente, ese ingreso adicional no paga impuestos. Existe una gran incidencia de estos pequeños negocios, de estas pequeñas actividades en la economía. Utilizo esto como un ejemplo porque explica por qué los depósitos bancarios aumentan en Rusia al mismo tiempo que el producto interno bruto desciende. Las cuentas corrientes e individuales aumentan y una gran cantidad de gente no siempre deposita en los bancos, a causa de que saben que la mafia está conectada con esas instituciones. En consecuencia, apenas ellos saben que uno tiene una cuenta, golpean a la puerta a media noche y le exigen una parte de ese dinero. Por tal causa, una gran cantidad de moneda está escondida, movida y transferida permanentemente por canales informales.

Hay algunas cosas interesantes que suceden también en lo relacionado con las calorías de los ciudadanos cada día. El nivel más bajo en términos de consumo de calorías per cápita, por día, era de 2400 calorías y eso se registraba en 1992. La estimación del Instituto de Investigación de Mercado del Consumidor de Rusia señala que en 1994 el nivel aumentará a 2700 calorías diarias. De ese modo, creo que podemos

comenzar a ver cómo funciona realmente una economía real en desarrollo y crecimiento; la verdadera cuestión es cuándo esa economía formará parte de la economía formal, y para eso será necesario tener confianza en el Gobierno, que exista una reforma regulatoria, también una reforma de tipo legal, y pasará bastante tiempo antes de que todo eso suceda. Sin embargo, creo que hay algunas cosas que suceden en Rusia y que generan optimismo en ese sentido. Sólo deseaba transmitirles, por medio de algunos análisis cotidianos, cuál es la situación general.

En segundo término, me gustaría referirles brevemente cuáles son las estimaciones de mi compañía para las importaciones de granos, las cuales son un poco diferentes de las de Foster. Nuestra tendencia es pensar que las importaciones serán mayores que lo que el Departamento de Agricultura de Estados Unidos piensa que serán este año. Creemos que los cultivos no son tan buenos como cree el señor Khlystun, Ministro de Agricultura de Rusia. El Secretario de Agricultura de Estados Unidos mantendrá reuniones con el Viceprimer Ministro de Agricultura de Rusia, a comienzos de setiembre, y en la agenda se registra la reanudación de importaciones de granos. En parte, la razón de que el gobierno de Rusia haya sido muy definido en decir "somos autosuficientes", "no necesitamos nada", es el hecho, señalado por Foster, de que el gobierno no ha librado el dinero necesario para comprar grano a los agricultores y, además, el grano que los agricultores tiene no es de muy buena calidad; de tal manera que los agricultores han dicho que con el alto precio anunciado por el señor Khlystun nadie lo pagará y quizás, incluso, ellos no vendan sus granos. Sin embargo, existe la necesidad real, creemos, para procesar trigo de calidad este año en Rusia. Y, en la práctica, nuestra estimación del monto total de granos para la ex Unión Soviética este año es aproximadamente de 14 millones de toneladas y creemos que Rusia importará 6.5 millones de toneladas en trigo de las cuales 3.5 millones de toneladas serán para ellos, 2 millones para Ucrania y el resto para el resto de la ex URSS, o sea que esta última parte servirá para el comercio interior en la ex URSS. Creemos que las cosechas rusas probablemente no fueron mayores de 85 millones de toneladas en 1990 y se mantuvo esa cifra hasta el año pasado. Actualmente, la estimación oficial rusa es de 91 millones de toneladas. Y pensamos que la producción de trigo no será de más de 37 millones de toneladas, o sea alrededor de 5.5 millones debajo del año anterior. La

situación ucraniana es un desastre; los cultivos serán los menores de los últimos 20 años. Bielorrusia cae un poco, pero mantiene en general la producción, de tal modo que podrá contar con un poco de exportaciones. En contraste con lo que decía Foster, y esta información proviene de la persona que trabaja con nosotros en Rusia, se supone que la producción de Kasakstán caerá probablemente a 18 millones de toneladas este año, debido a las sequías y escasez de combustible y de otros recursos. De todos modos, este es un momento temprano en la estación y veremos qué sucede. Mi posición no es criticar las fuentes oficiales, porque se realiza un enorme trabajo en los organismos oficiales de Estados Unidos sobre estos temas, pero lo que he referido se basa en datos que he recibido directamente de Rusia la semana pasada.

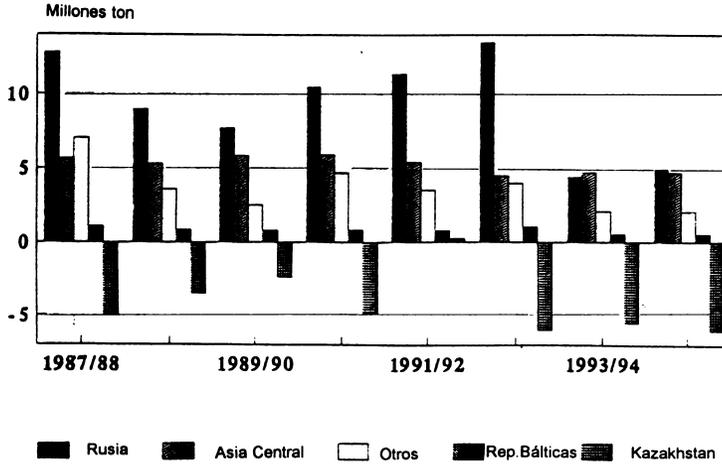
En el largo plazo estoy totalmente de acuerdo en que la ex URSS en algunos años será un importador neto de granos y, en algunos años, se convertirá también en un exportador neto de granos. Eso, que será interesante, será al mismo tiempo difícil de definir, porque sus modelos de comercio no son están tan claramente trazados. Turquía desempeñará un papel, y hay muchas cosas sucediendo entre las repúblicas o Estados de Asia Central. En general, ustedes tendrán un desarrollo comercial mucho menos transparente. Sin embargo, creo que ustedes verán un aumento en la productividad agrícola en Rusia en los próximos 10 años y, en ese camino, ello será bueno para el mercado mundial, en el sentido de que nosotros hemos dependido de un comprador durante mucho tiempo para nuestro mercado. Y creo que tendremos un mercado más interesante y diversificado en el cual comerciar en el futuro. Yo soy, junto con Cristiane Foster optimista sobre Rusia y la ex Unión Soviética, y creo que veremos nuevos acontecimientos bastante rápido, un poco más rápido de lo que se ha pronosticado.

El proceso comercial de alimentos procesados y de alto valor agregado es tremendamente dinámico. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, nuestras exportaciones de productos alimentarios a Rusia han crecido de 40 millones de dólares en 1989 a cerca de 500 millones de dólares en 1993. Y no sólo productos listos para consumir. Creo que ustedes verán un cambio hacia productos de alto valor agregado y creo que los europeos serán muy agresivos en la oferta de sus productos

alimentarios. Ellos ciertamente tienen una capacidad natural, con redes de distribución, y también se mueven en Europa del Este y establecen operaciones allí, así como también en Rusia:

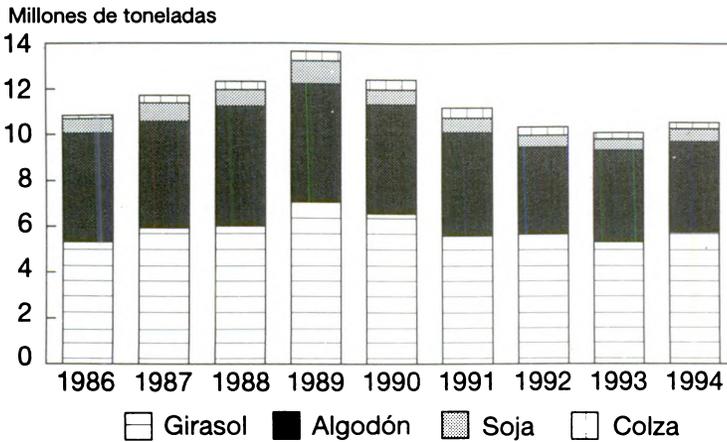
ANEXOS

EX-URSS - Importaciones netas de trigo (Incluye comercio intra y extra Ex-URSS)



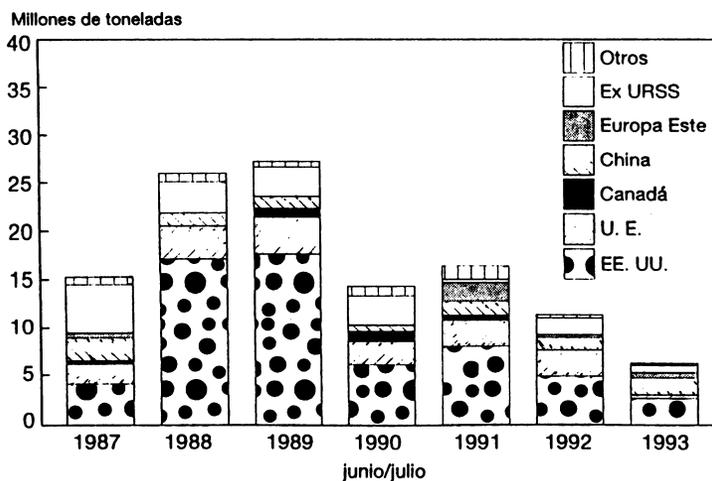
USDA/ERS, Julio, 94

Ex URSS: producción de semilla de oleaginosas



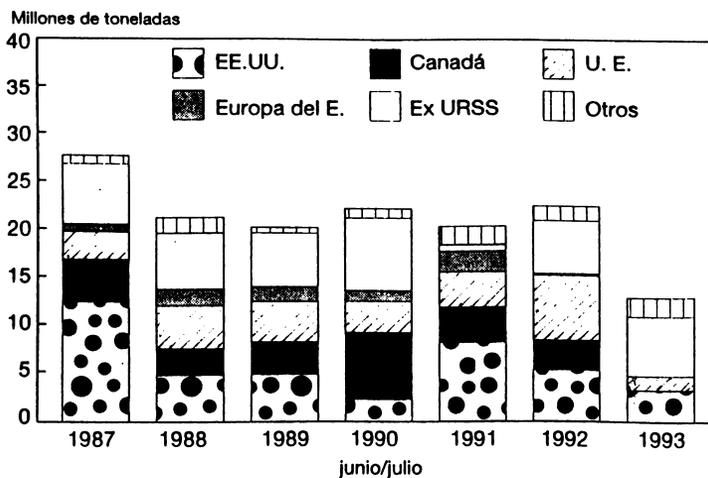
USDA/ERS, Agosto 94, Estimado

Ex URSS: importaciones de grano grueso



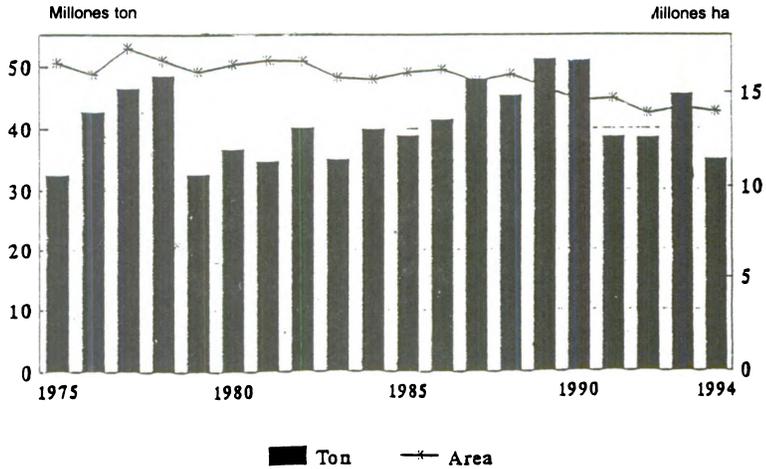
USDA/ERS, estimado

Ex URSS: importaciones de trigo según origen



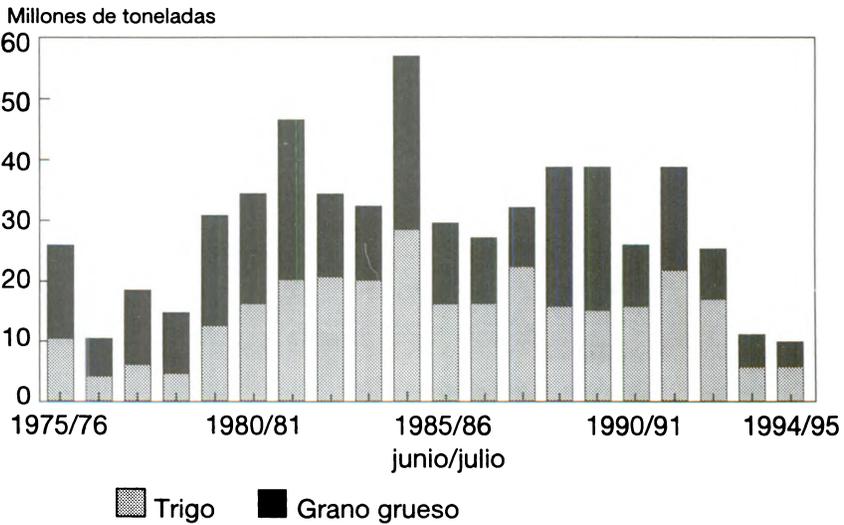
USDA/ERS, estimado

Ucrania - Area total y producción de granos



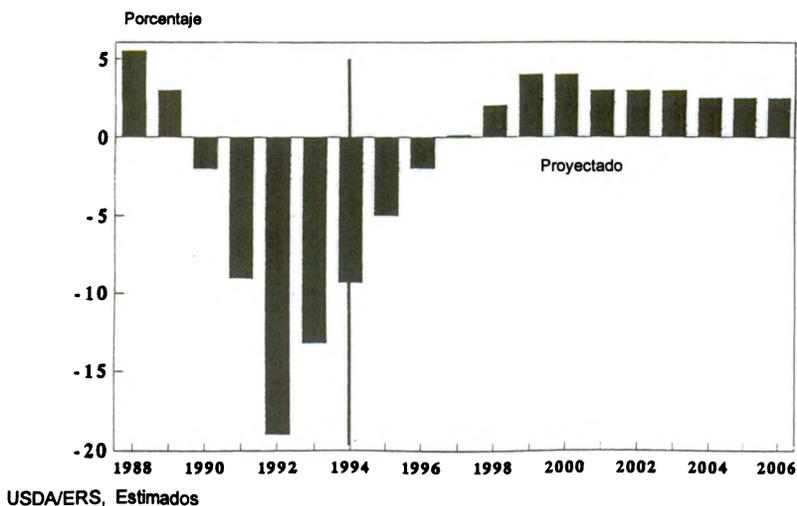
USDA/ERS, Julio 94

Ex-URSS - Importación de granos (Sólo importaciones de fuera Ex-URSS)

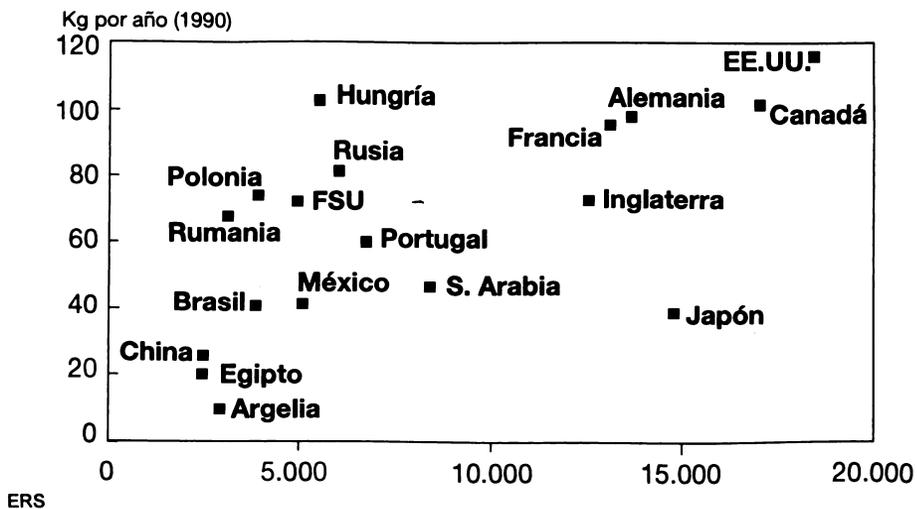


USDA/ERS, Julio 94

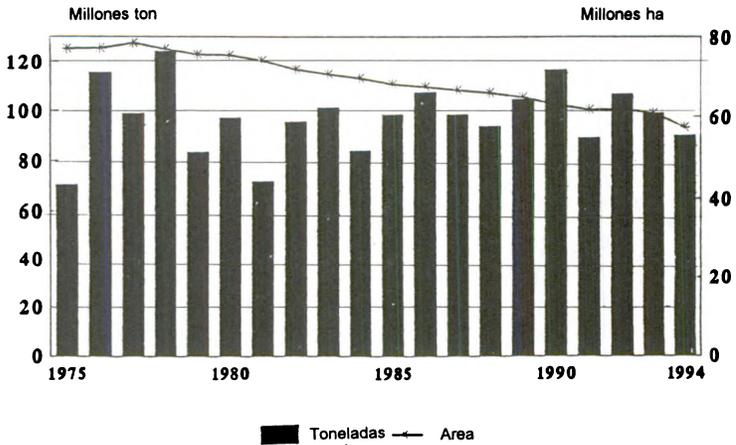
Ex-URSS - PBI. Crecimiento proyectado



Ex URSS: ingresos vs. consumo de carne

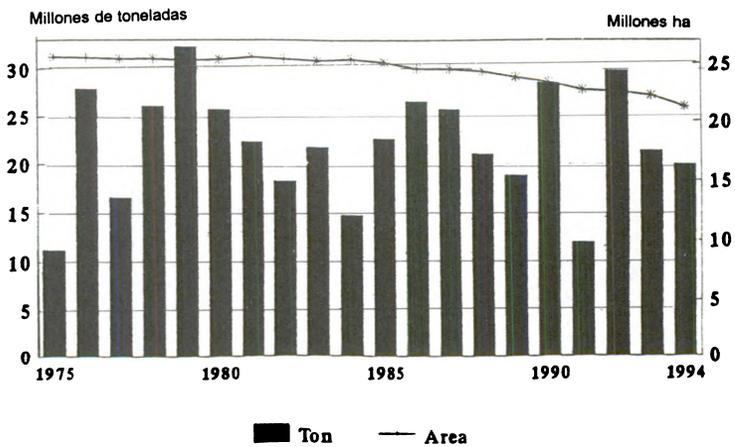


Federación Rusa - Area total y producción de granos



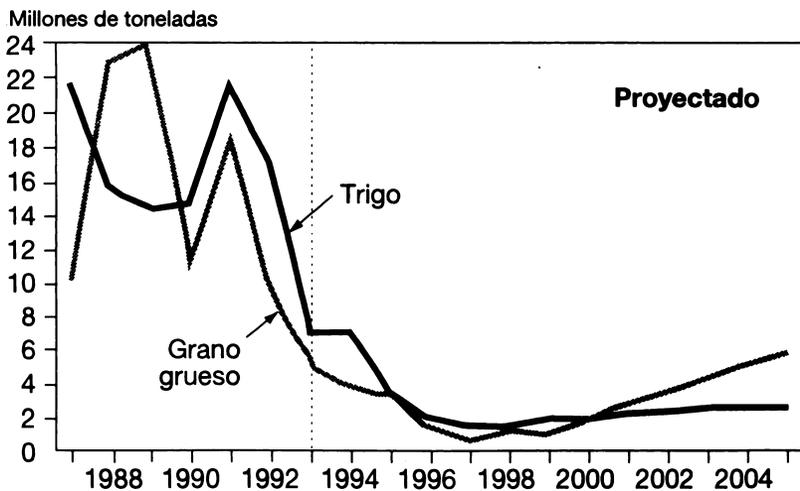
USDA/ERS, Julio 94

Kazakhstan - Area total y producción de granos



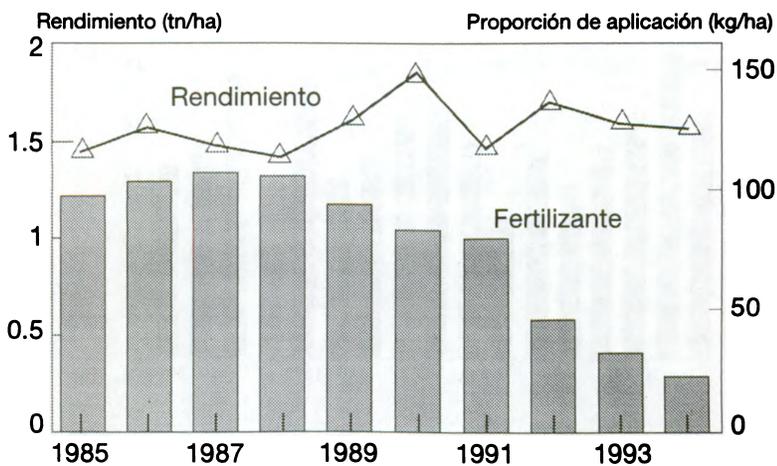
USDA/ERS, Julio 94

Ex URSS: lenta recuperación de las importaciones netas de granos



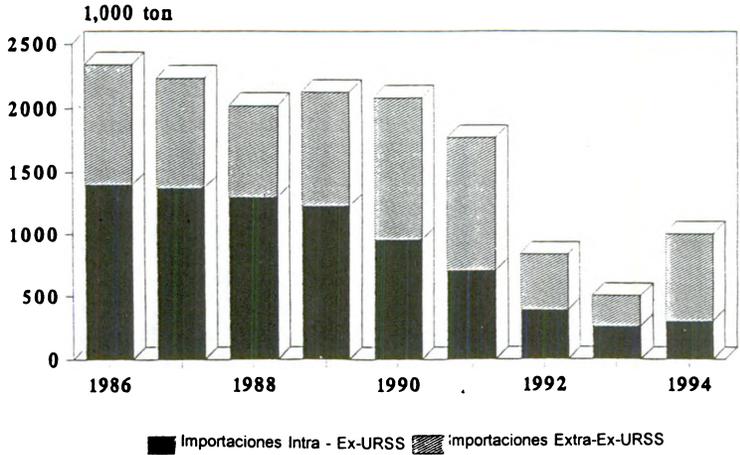
ERS

Federación Rusa. Aplicación de fertilizantes y rendimiento de granos



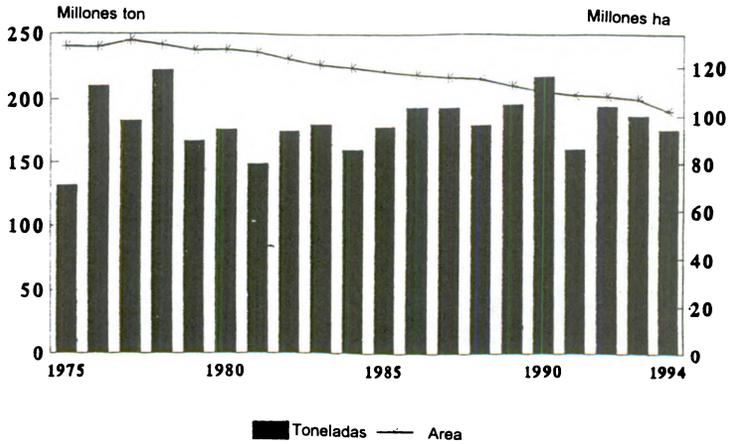
Aplicación de fertilizantes minerales a todos los cultivos.
 USDA/ERS, estimación de Ago 94

Ex-URSS - Importaciones totales de carnes (Vacuna - Cerdos - Aves)



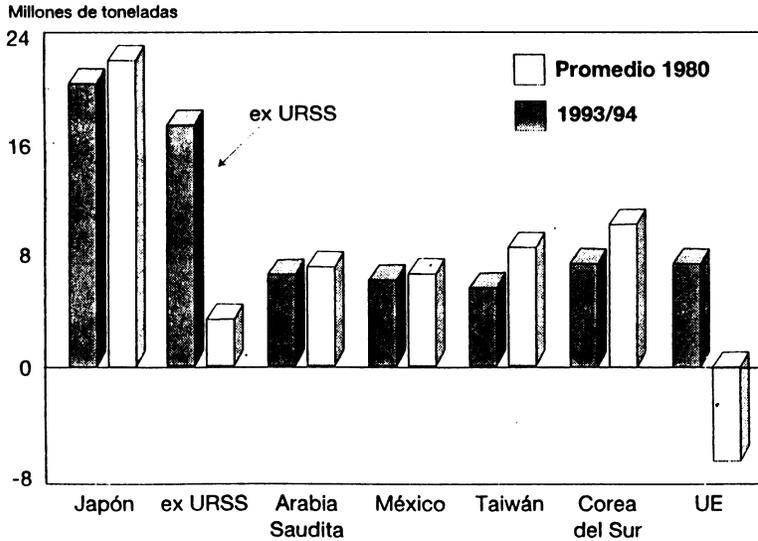
USDA/ERS, Agosto 94, Estimados

Ex-URSS (15 Repúblicas) - Area total y producción de granos



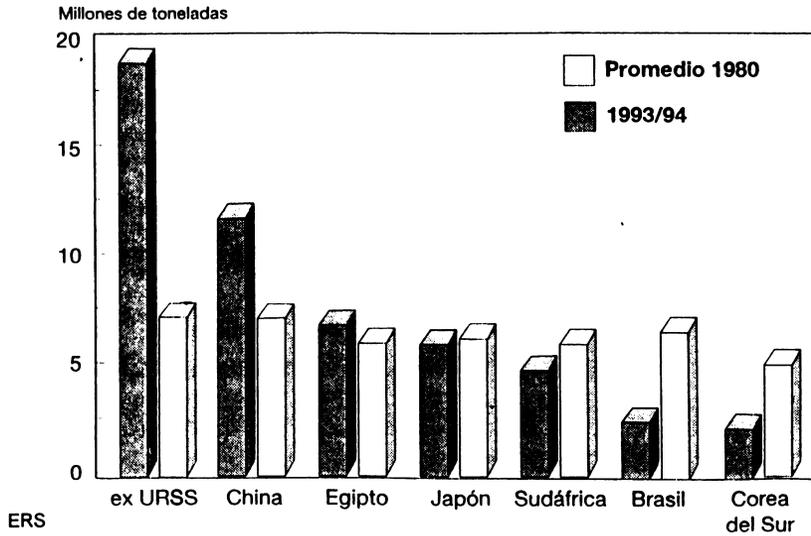
USDA/ERS, Agosto 94, Estimados

Ex-URSS. Rol en las importaciones mundiales de grano grueso



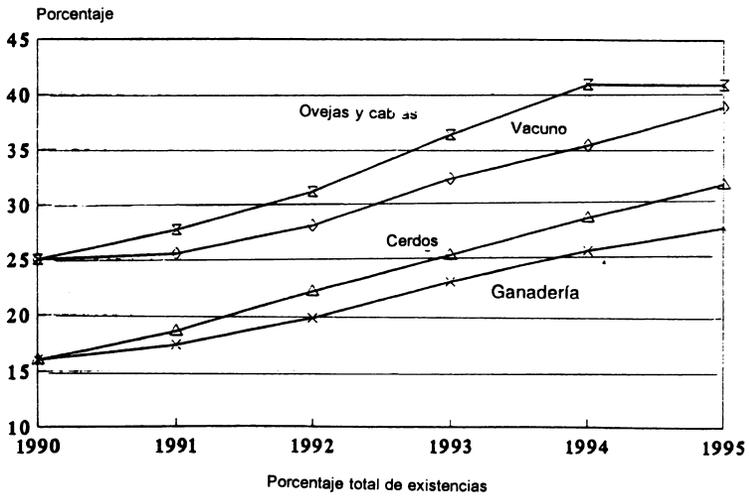
ERS

Ex-URSS. Rol en la importación mundial de trigo



ERS

Federación Rusa - Existencia de ganado en predios privados

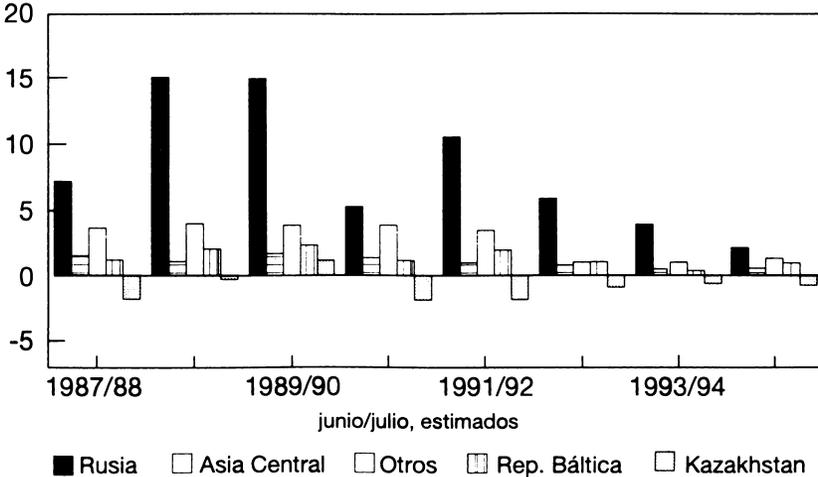


USDA/ERS, Agosto 94, Estimado

Ex URSS: importaciones netas de grano grueso

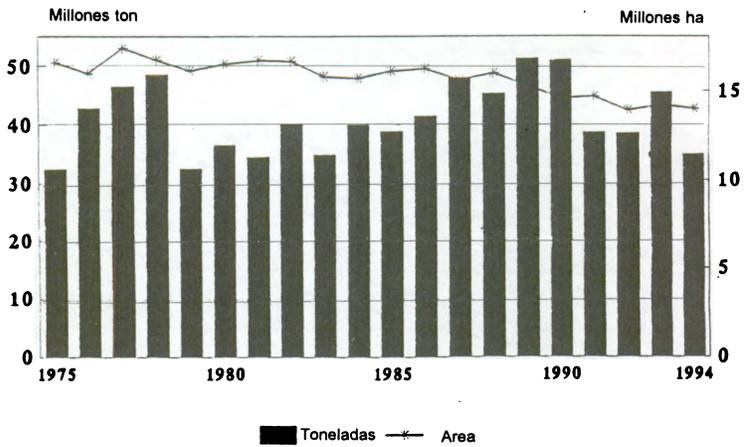
(incluye el comercio dentro y fuera de la ex URSS)

Millones de toneladas



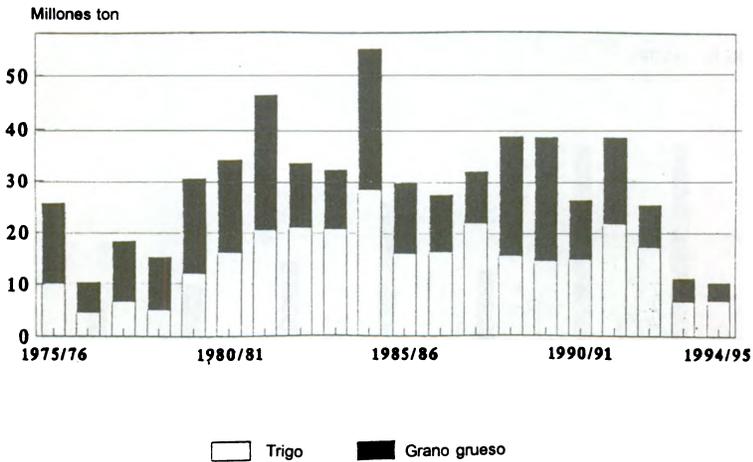
USDA/ERS julio 1994

Ucrania - Area total y producción de granos



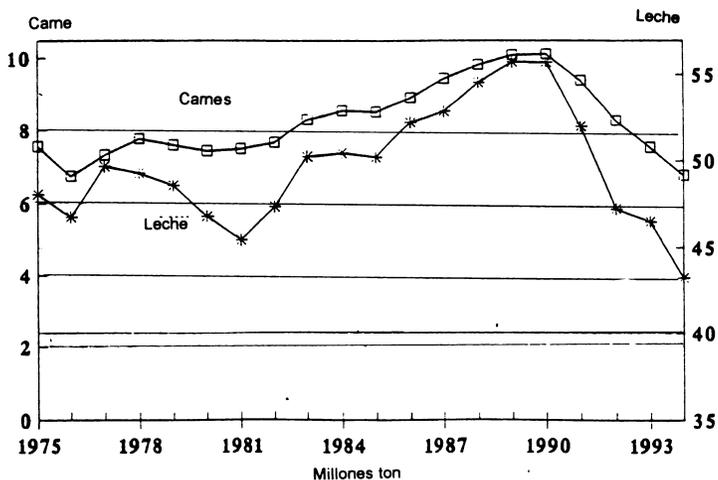
USDA/ERS, Julio 94

Ex-URSS - Importación de granos (Sólo importaciones de fuera Ex-URSS)



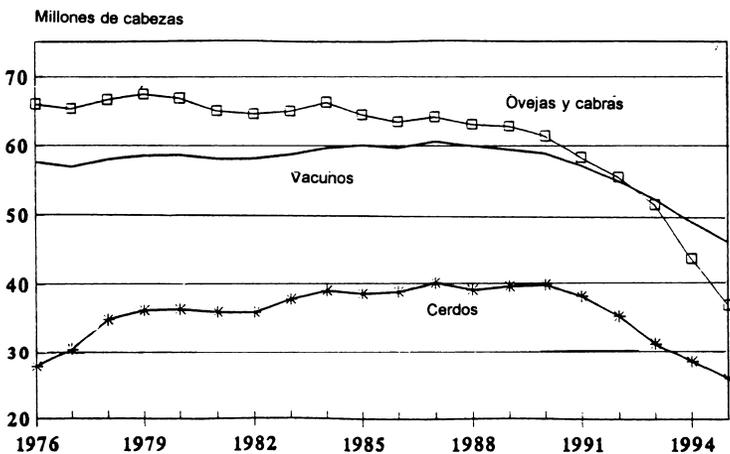
USDA/ERS, Julio 94

Federación Rusa. Producción de carne y leche



USDA/ERS, Agosto 94, Estimados

Federación Rusa. Existencias de ganado



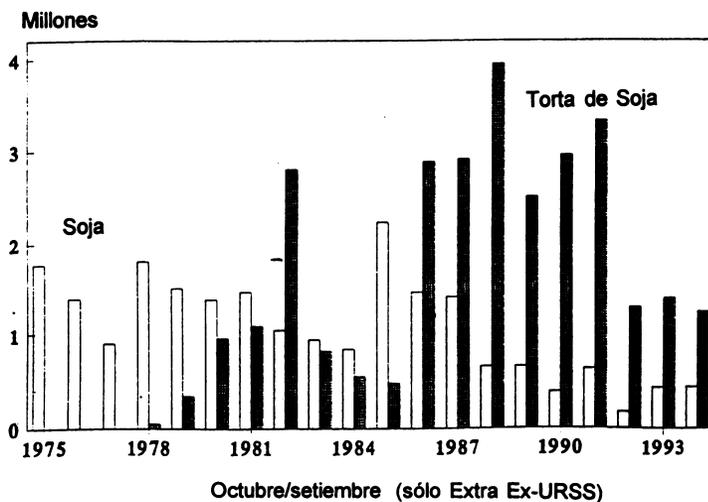
USDA/ERS, Agosto 94, Estimados

Federación Rusa - 1994 - Precios de compras sugeridos

	Rublos/ton	U.S.Dólares/ton
Trigo	220.000	105
Maiz	250.000	119
Cebada	180.000	86
Semilla de Girasol	350.000	167
Soja	490.000	230
Remolacha azucarera	70.000	30

USDA/ERS, Agosto 94

Ex Urss - Importación de soja y torta de soja



USDA/ERS, Estimados

**LAS TENDENCIAS EN
LOS PAÍSES DE LA
UNIÓN EUROPEA**

LAS TENDENCIAS EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ BARREIRO SEOANE

Secretario General de Producciones y Mercados,
Ministerio de Pesca y Alimentación de España

Inicialmente, había preparado una exposición sobre la Política Agrícola Común, con 35 años de historia, que haré llegar a la Secretaría de este Seminario. Sin embargo, en esta ocasión, en lugar de hacer una exposición más estructurada, he preferido, al hilo de las reflexiones motivadas por distintas intervenciones en el día de ayer, algunas con cierto "aire provocador" y quizás perdiendo algo de estructuración en mis palabras, dar una mayor viveza a mi exposición. Haré, en consecuencia, una serie de reflexiones sobre determinados puntos sugeridos en dichas intervenciones.

En primer lugar, haré unos comentarios de carácter inicial sobre qué es la Política Agrícola Común de la Unión Europea, así como también qué ha sido y qué es la Unión Europea. Posteriormente hablaré de la reforma de la Política Agrícola Común, y también de aquellas Organizaciones Comunes de Mercado que aún están pendientes de reformar. Realizaré algunos comentarios y proporcionaré informaciones sobre la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT en el seno de la Unión Europea y, finalmente, algunos comentarios motivados por las intervenciones de ayer sobre la Unión Aduanera, zonas de libre cambio y, en definitiva, la experiencia europea al respecto.

En cuanto al primer punto de reflexión, la Política Agrícola Común, quisiera hacer unas consideraciones que creo es necesario tener en cuenta, ya que el Mercado Común Inicial, la Comunidad Económica Europea y la Unión Europea, son algo más que un mercado. Se trata de una unidad, y

ésta es una idea que hay que tener presente para comprender el enfoque europeo.

Aún en un contexto como el actual que, en mi opinión, no es precisamente uno de los más fáciles de la historia de Europa, permanece el objetivo último, la utopía final de la Unión Política presente en las ideas de los fundadores de la Comunidad. Ellos tuvieron el gran acierto de generar esa utopía y tener el pragmatismo de llegar a ella mediante la formación de un entramado de intereses que hicieran inevitable al final la unión política y, sobre todo, en aquel momento inicial, evitar de una vez para siempre en la Europa Occidental las confrontaciones que habían asolado al mundo en la primera mitad del siglo XX. Y fue sobre esos entramados de intereses como surgió el primer tratado de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (Tratado CECA) e, inmediatamente después, el de la Comunidad Económica Europea en 1957, al cual voy a hacer referencia. El tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea se apoya sobre dos pilares fundamentales: la Unión Aduanera y la Política Agrícola Común. La PAC ha sido un motor fundamental de la construcción europea, dado que la agricultura es una actividad presente desde el principio de la existencia del hombre y, en un área tan antigua como Europa, constituye un tejido social enormemente importante desde el punto de vista político, social, de conservación del territorio y del patrimonio cultural.

La actividad agrícola en Europa tiene, pues, una significación especial. No descarto que existan en el mundo otras agriculturas igualmente significativas pero, quizás por sus especiales características, la agricultura europea tiene un valor enorme, de tal forma que, más allá de la propia actividad productiva o económica de la agricultura, el agricultor constituye un elemento fundamental; el tipo de agricultura familiar predominante es un elemento imprescindible para preservar los segmentos a los que me he referido anteriormente: tejido social, paisaje, ocupación del territorio, medio ambiente, etc., y éste es un factor que no debemos olvidar.

La PAC se basa en tres principios por todos conocidos:

- En primer lugar, la unidad de mercado, es decir, la libre circulación de mercancías entre uno y otro Estado Miembro.
- En segundo lugar, la preferencia comunitaria, es decir, dar un elemento de preferencia a las producciones comunitarias, frente a las producciones de países terceros.
- En tercer lugar, el principio de solidaridad financiera, que consiste en la financiación por medio de un fondo, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), con dos secciones; una de Garantía, para financiar la política de mercados, y otra de Orientación, para financiar la política de estructuras. Esta solidaridad financiera trae como consecuencia que sean los presupuestos comunitarios los que financian las acciones en política agrícola de todos los Estados Miembros.

Estos tres principios tienen dos objetivos básicos enunciados en el artículo 39 del Tratado de Roma:

1. Garantizar un nivel de rentas adecuado a la población campesina.
2. Garantizar un aprovisionamiento o abastecimiento adecuado para la población europea.

No olvidemos que la Comunidad Económica Europea se crea después de una guerra que deja en situación de total desabastecimiento a la población, razón por la cual esos dos elementos resultaban de vital importancia en ese momento. Era necesario configurarlos al diseñar el Tratado de Roma y los reglamentos posteriores de aplicación por parte de las distintas Organizaciones Comunes de Mercados.

Los objetivos iniciales se consiguieron, yo diría que se sobrepasaron. Como consecuencia, han sido necesarias las reformas de la PAC. La última, aprobada en mayo del 92, es quizás la más drástica, que cambia de modo radical la filosofía hasta entonces existente. Sin embargo, ya desde el inicio de aplicación de las primeras Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), se hizo patente la necesidad de introducir ciertas reformas, fundamentalmente porque el mecanismo de doble precio establecido, con un precio protector -en ocasiones excesivamente protector- de la producción comunitaria frente a los países terceros, generó una tendencia a la acumulación de excedentes, con el consiguiente coste económico.

Ya en 1981, en un documento de la Comisión titulado "Orientaciones para la Agricultura Europea", se introduce como un principio nuevo en la PAC el de la corresponsabilidad de los agricultores en la formación de excedentes, y se introducen como consecuencia una serie de tasas: una tasa a la producción láctea, una tasa a la producción de los cereales y, posteriormente, los llamados umbrales de garantía en el sector de las oleaginosas y en el sector de las frutas y hortalizas transformadas, cuyo mecanismo de actuación consistía en que si se superaba una determinada cantidad en la producción, los precios se reducían en un porcentaje equivalente.

Un paso más allá en ese control de la producción y el gasto es el establecimiento del sistema de cuotas en el sector lácteo en 1984. Dicho sistema de cuotas se establece sobre la base de las producciones de 1981 incrementadas en un 1%. Otro paso en esta misma línea es la flexibilización de los mecanismos de la intervención: se limitan los plazos en los que se puede ir a la intervención, se amplía el plazo de pago de los productos intervenidos, se refuerzan las normas mínimas de calidad de esos productos, etc. Todas esas modificaciones se realizan durante el período que va de 1981 a 1985.

Sin embargo, la realidad del año 86 demuestra que los esfuerzos hechos en aquella dirección no han sido suficientes; en ese año, la Comunidad tiene unos *stocks* de 1.400.000 tm de mantequilla, 1.000.000tm de leche en polvo, 700.000 tm de carne de vacuno y 16.000.000 tm de

cereales. Ello lleva a una nueva reflexión en el seno de la Comunidad que se traduce en el Libro Verde de 1985 y da lugar a lo que se ha llamado estabilizadores agrarios, que fueron aprobados en una cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Bruselas en febrero de 1988, bajo presidencia alemana, ya que los Ministros de Agricultura no se consideraban capaces en aquel momento de asumir la responsabilidad política del establecimiento de esos estabilizadores.

¿Qué eran los estabilizadores? Básicamente, consistían en establecer, para una gran parte de las producciones agrícolas comunitarias, unas cantidades máximas garantizadas, de tal forma que por cada 1% en que la producción superaba esa cantidad había una penalización, al precio de intervención o de garantía correspondiente, de otro 1%.

Por otra parte se ensaya, por primera vez a nivel comunitario, un sistema de abandono de tierras conocido como *set aside*, que se establece por períodos quinquenales. Y, lo que es más importante, se fija por primera vez un límite presupuestario para los gastos agrícolas: la Directriz Agrícola, *guideline*, de tal forma que los gastos agrícolas de la Comunidad no pueden superar un determinado porcentaje, concretamente el 78% de lo que pudiera crecer el Producto Interior Bruto de la Comunidad. Gracias a esas modificaciones, se contiene en parte el gasto agrícola, o al menos se frena a la tendencia que tenía hasta la primera parte de los años ochenta. No obstante, en 1990, los gastos de la sección Garantía, que son más del 90% de los gastos de la agricultura europea (es decir mucho mayores que los gastos de orientación) y que representaban entre 60 y 70% del presupuesto comunitario, aumentan hasta un 300% respecto a los del año 1978.

No solamente no se había frenado la tendencia del gasto, aunque éste había disminuido en los últimos años, sino que se produjo un importante desajuste en la distribución de esos gastos, por la aplicación del sistema de los estabilizadores, de tal forma que el 80% del gasto repercutía en tan sólo el 20% de los agricultores. En una Europa cuya diversidad de regiones es tan grande socialmente, resultaba absolutamente inadmisibles esa situación. Si a eso se añade, en el contexto internacional, el inicio de las negociaciones de la Ronda Uruguay, es fácil comprender que la reflexión comunitaria se intensificara y se empezase a pensar en un sistema

de regulación de los mercados agrarios que contuviese, de verdad, la tendencia a producir más y que, en definitiva, limitase realmente el gasto, contribuyendo simultáneamente a un mayor equilibrio de la situación de la oferta y la demanda mundial.

Yo recuerdo haber oído al entonces Comisario de Agricultura Ray Mac Sharry que la reforma se hubiera realizado tanto con la perspectiva de la Ronda Uruguay como sin ella. Quizás la conjunción de esos dos factores en el contexto internacional y el problema presupuestario fue lo que determinó que hubiese una aceleración en la toma de decisiones sobre las propuestas de la Comisión presentadas a principios de 1991, que cristalizaron con la aprobación de la reforma, en mayo de 1992. Período muy breve (en términos comunitarios quince meses no son nada), si uno contempla las dificultades que supone la toma de decisiones en la mecánica comunitaria. Así, por ejemplo, la actual Reforma de la OCM del vino, cuyo documento de reflexión fue presentado por la Comisión en julio del 93, aún no ha empezado a discutirse de verdad en el Consejo de Ministros de Bruselas, cuando ya ha pasado más de un año desde su presentación.

Pero, ¿qué pasa en el contexto mundial antes de que la Comunidad adopte el paquete de la reforma? La resolución de un panel en el seno del GATT en contra de la Comunidad, en el sector de las oleaginosas, provoca que ésta tome la decisión de reformar la PAC y armonizar el mercado en este sector, para dar cumplimiento a las exigencias de dicho panel. En la decisión tomada en octubre de 1991 se atisba un primer esbozo de lo que va a ser la reforma.

El antiguo sistema de regulación del mercado de oleaginosas de la Comunidad estaba basado en un precio mínimo garantizado al agricultor superior al precio del mercado mundial; el transformador de esos granos oleaginosos recibía una ayuda que cubría la diferencia entre el precio garantizado al agricultor y el precio del mercado mundial. La reforma transforma ese precio mínimo que recibe el agricultor en dos precios, dos sumandos: uno de ellos, el llamado precio de referencia, que era más o menos el precio del mercado mundial (en aquel momento 163 Ecus/tm), y

el segundo sumando, hasta llegar al precio total que percibía el agricultor, lo transforma en un importe de referencia en función del rendimiento medio comunitario (4,6 tm/ha de cereal), que se traducía en 359 Ecus/ha, independientemente de cual fuese el precio en el mercado mundial.

Esos 359 Ecus/ha, media comunitaria, equivalen por ejemplo, en mi país, a 195 Ecus/ha, ya que el rendimiento español medio de cereales es de 2,5 tm/ha frente a las 4,6 tm/ha comunitarias. Se establece un Plan de regionalización de toda la Comunidad en el cual, respetando cada país su propio rendimiento medio, existía la flexibilidad de diferenciar el importe de referencia en las distintas regiones de un país en función de los rendimientos históricos.

En España, concretamente, la base de los rendimientos se tomó sobre un conjunto de aproximadamente 320 comarcas agrarias; se trata de comarcas que tienen una cierta homogeneidad, tanto desde el punto de vista productivo agrícola como desde el punto de vista de la productividad económica general. Asimismo, se establecieron unos estratos de rendimientos diferenciados. En una agricultura como la española, en la que coexisten zonas de secano y otras de regadío, esas 320 comarcas agrarias se agruparon en ocho estratos de rendimiento de secano y en 5 ó 6 de rendimientos de regadío, pero siempre de tal forma que se respetase el resultado final de multiplicar un rendimiento de 195 Ecus/ha, que corresponde al rendimiento medio español de 2,5 tm/ha.

La aprobación de esta nueva Organización Común de Mercado de las oleaginosas, como consecuencia de la pérdida, por parte de la Comunidad, de un panel en el seno del GATT, constituyó el primer bosquejo de lo que iba a ser la reforma. No voy a explicar detalladamente en qué consistió dicha reforma, pero sí señalaré que afectó básicamente a los sectores en los que se había manifestado un mayor desajuste y que, en la práctica, se reparten cerca del 60% del presupuesto comunitario; concretamente, el sector de los cereales, el de las oleaginosas ya reformado, el de la carne de vacuno y el lácteo.

¿Cuál es la filosofía de esta reforma? Fundamentalmente, aproximar los precios de garantía comunitarios a los precios del mercado

mundial y compensar, con una ayuda por hectárea, la pérdida de ingresos que para el agricultor supone ese descenso de precios. Dicha ayuda se otorgará en función de los rendimientos históricos, e independientemente del nivel de la producción, de tal forma que si los rendimientos aumentan por efecto de la mejora de la productividad, las ayudas por hectárea se mantienen en función de los rendimientos históricos que había antes de la reforma.

El período de referencia utilizado para fijar esos rendimientos fue el de los cinco años anteriores a la reforma, es decir, el último año correspondió a la campaña 90-91; de ellos se descartaron el rendimiento más alto y el más bajo, y la media de los tres años restantes fue la que sirvió de referencia. La reforma se aprobó en mayo del 92 y se empezó a aplicar en la campaña 93-94, con un período transitorio desde ésta hasta la campaña 95-96. En consecuencia, será la próxima campaña la que suponga la entrada en vigor, con la velocidad adecuada, de la reforma de la Política Agrícola Común.

De la misma forma que se actuó en el sector de los cereales, con un descanso de precios del 29% y el establecimiento del pago compensatorio por hectárea, también en el sector de la carne de vacuno se consiguió una baja del precio en un 15%; se introdujo además un elemento de extensificación, con unas cargas ganaderas máximas por hectárea como condición para percibir las ayudas, que se incrementaron notablemente.

Esos dos elementos, pago compensatorio por hectárea y ayuda por cabeza de ganado, han estado presentes en las negociaciones de la Ronda Uruguay; se ha discutido si debían o no reducirse. Como ustedes saben, en el documento Dunkel sólo se consideraban dentro de la llamada "caja verde" (*green box*), aquellas ayudas a la actividad agraria que eran absolutamente independientes de la producción, por ejemplo, a la investigación ayudas de tipo social, etc. Finalmente, en el acuerdo de Blair House, al que me referiré posteriormente, se llegó a una resolución para considerar que las ayudas por hectárea y cabeza de ganado, si bien conceptualmente no se consideraban como caja verde, tendrían el tratamiento de tal, lo cual a efectos prácticos es lo mismo. De esa forma,

y para todo el período de aplicación del acuerdo del GATT, estas ayudas no deberán ser sometidas a reducción, al haber quedado fuera del cálculo del monto global de la ayuda, que deberá ser reducido en un 20%.

Todo esto constituyó un elemento clave en la negociación; junto con la reducción de las subvenciones a la exportación, fueron los principales puntos de discusión a nivel europeo. A título anecdótico recuerdo que un mes antes de la conclusión del paquete de la reforma, y cuando ya se entraba en la recta final de las discusiones de la Ronda Uruguay, hice un viaje a Nueva Zelanda, invitado por el Gobierno de ese país, y estuve en contacto con los distintos *marketings boards*, y posteriormente con las autoridades tanto del Ministerio de Agricultura como del Ministerio de Asuntos Exteriores. En el curso de nuestras conversaciones, cuando yo expresaba mi punto de vista, o el punto de vista del Gobierno español, me dijeron: "la semana pasada estuvo aquí el Ministro de Agricultura danés y argumentó lo contrario de lo que usted dice". Y realmente era cierto. Así es Europa; resulta difícil contrastar y poner de acuerdo los diferentes puntos de vista de los países de la Comunidad Económica Europea. En algunas ocasiones, ésa una de las grandes debilidades que tiene la Comunidad en las negociaciones internacionales, puesto que la Comisión negocia en nombre de los Estados Miembros, pero las discusiones internas siempre se traslucen. Nosotros no podemos conocer las discusiones del Gobierno de EE.UU., ni del Gobierno del Japón, ni del Gobierno de Argentina, puesto que son secretas, mientras que algunas discusiones del Consejo de Ministros de Agricultura de la UE incluso se televisan. Esto, que indudablemente supone una gran debilidad, es quizás también la gran fuerza de Europa, que siempre debe llegar a soluciones por la vía del acuerdo y del consenso, situación que en política es siempre muy importante.

Hay países partidarios de la reducción de esas ayudas. En cambio, otros como España y Alemania, no están dispuestos a reducir sus ayudas a los agricultores; sin embargo, sí están de acuerdo en aceptar una reducción de la producción. En definitiva, posiciones distintas que al final tienen que converger en acuerdos entre los 12 Estados Miembros.

Volviendo a los propios elementos de la reforma, ya he hecho referencia a que el precio indicativo de los cereales en la Comunidad, que era de 155 Ecus, se redujo a 110, mientras que los 45 Ecus de diferencia se transformaron en una ayuda por hectárea en función del rendimiento. Como la media del rendimiento comunitario es de 4,6 tm/ha, la ayuda resultante, que entró en vigor en la campaña 94-95, es de 200 Ecus/ha. Sin embargo, en la reforma no había sólo una adaptación de los precios interiores de la Comunidad a los del mercado mundial, sino también un elemento nuevo: el abandono de tierras en un 15%, que se aprobó en el paquete de la reforma. Ese abandono tiene una tasa de reducción variable; cada año el Consejo de Ministros tiene la facultad de subirlo o bajarlo. Por el momento, la experiencia es que en la campaña 94-95, segundo año de aplicación de la reforma, se ha mantenido la misma tasa de reducción del 15%.

Otro elemento que se introdujo en la reforma fue que los pequeños productores, es decir, aquellos que producen menos de 92 tm de cereales (que para la media comunitaria corresponde a fincas de menos de 20 ha), quedaban exentos de la realización del abandono. Por otra parte, la propuesta de la Comisión contenía también un elemento de mayor cohesión social; consistía en que la ayuda de esa parte del *set aside* no la percibieran los productores de más de 232 tm, que equivale en la media comunitaria a explotaciones de más de 100 ha. Sin embargo, esa propuesta no prosperó, fundamentalmente por la presión de dos países, Francia y el Reino Unido, que finalmente fueron apoyados también por Alemania.

Este tipo de temas son siempre complicados a nivel comunitario. Yo presencié una larga discusión sobre qué era en realidad discriminación; si se discriminaba tratando igual a los que son distintos o si se discriminaba tratando de forma diferente a los que son diferentes. Sin embargo, ése no es un tema de filosofía, pues el Reino Unido tiene muy pocos pequeños productores, mientras que España tiene un gran número de ellos. Y eran justamente esos dos países los protagonistas de aquella discusión.

Además de esos tres elementos, y del plan de regionalización al que ya me he referido, se incluía uno nuevo, que consistía en el

establecimiento de lo que se han llamado Superficies de Base por cada Estado Miembro, y que se han fijado de acuerdo con la serie histórica de lo sembrado en cada uno de los países de la Comunidad en los cinco años anteriores, descartando también el año de mayor y menor siembra y estableciendo la media de los otros tres, para un conjunto de productos que en terminología comunitaria se denominan cultivos arables y que engloban a los cereales, las oleaginosas y las proteaginosas.

En función de esa cifra, se establecía una Superficie de Base regional, entendiendo por región tanto un Estado como una parte del mismo, con la única condición de que la división mínima fuera aquella que tuviera unos datos estadísticamente contrastables. Por ejemplo, en España, y para los cultivos de secano, se establecieron 17 Superficies de Base, por cada una de las Comunidades Autónomas en que está dividido políticamente el país, mientras que para los cultivos de regadío se estableció una sola Superficie de Base a nivel regional, entendiendo que el regadío va ligado a las cuencas hidrográficas, y éstas discurren a través de diversas Comunidades Autónomas. En otros países existe una sola superficie de base (por ejemplo, Dinamarca). Francia hizo un sistema de regionalización muy *sui generis*, ya que dividió el país en tres partes y le asignó unos rendimientos diferentes. Pero todos, en definitiva, tuvieron que establecer un sistema de regionalización y un sistema de Superficies de Base.

Si en una campaña se sobrepasa la siembra de la Superficie de Base, se penalizará la ayuda en la misma proporción en que se haya producido dicha superación; además, el año siguiente se obligará a hacer un abandono extraordinario que no percibe ningún tipo de ayuda. Por ejemplo, si la ayuda al *set aside* es de 45 Ecus/tm y se supera la Superficie de Base en un 10%, se penaliza la ayuda: los 45 Ecus en un 10% por cada hectárea sobrepasada; además, al año siguiente se aumentará el *set aside* en un 10%, sin recibir ningún tipo de ayuda por ese aumento.

En España hemos tenido problemas el pasado año y, probablemente, los tendremos también éste, porque no todas las superficies de base engloban a todos los cultivos agrícolas. Podemos comprenderlo mejor con un ejemplo: en mi país se siembran unas 80.000 hectáreas del

algodón; sin embargo, los dos últimos años, debido a la sequía, no ha habido agua suficiente en la cuenca del Guadalquivir, lugar habitual de siembra del algodón. Tan sólo pudieron cultivarse 20.000 ha, con lo cual las otras 60.000 ha se desviaron hacia cultivos con una menor demanda de agua; en la práctica se sembraron de girasol. Eso trajo como consecuencia el incremento de las superficies sembradas de girasol por encima de las superficies de base, lo cual suponía una penalización para este cultivo que, desde el punto de vista del agricultor, resulta difícil de comprender y es enormemente injusta. Ejemplos como éste obligan a que se estudien y corrijan las consecuencias, quizá no deseadas, que todo sistema teórico conlleva.

Antes me he referido a la producción de carne de vacuno, en la que se disminuyeron un 15% los precios y se introdujo, además, un elemento de extensificación de 2,4 unidades de ganado mayor por ha. Se incrementaron las dos primas que ya existían. Con respecto a la de los terneros machos, que pasó de 40 a 120 Ecus, con un límite de 90 animales por explotación y con una referencia de explotación regional, es decir, para cada país en su conjunto, se estableció un cierto número de cabezas con derecho a percibir la prima, tomando como referencia los años 90, 91 y 92: La otra prima correspondía a la vaca nodriza que amamanta a sus crías; se incrementó también de 40 a 120 Ecus, con una exigencia de un control de cuotas por explotación, también sobre la base de referencia de uno de esos tres años. Simultáneamente, se endurecieron las condiciones de la intervención, que se limitó a sólo 350.000 tm, cuando en años anteriores se había llegado hasta 700.000 tm, y se estableció un límite de peso para la intervención de 340 kg.

En la ganadería ovina se mantuvo el mismo sistema anterior, con una cantidad máxima garantizada de 63.400.000 ovejas; corresponde a la cabaña comunitaria que, si es superada, da lugar a una penalización. Se estableció también una cuota individual para los años de referencia 89, 90 y 91.

En el sector lácteo, el sistema de cuotas que se había implantado en el año 84 se había ido prorrogando cada 6 ó 7 años; se decidió prorrogarlo hasta el año 2000.

Junto a este paquete, que afectaba a diversas Organizaciones Comunes de Mercado, concretamente a aquellas que tenían un mayor peso en las políticas comunitarias, se adoptaron una serie de medidas de acompañamiento que hacían referencia a un conjunto de ayudas, mejoras de los métodos de producción compatibles con el medio ambiente, reforestación de tierras agrícolas e incentivación de la jubilación anticipada.

La reforma concluye, como ya he comentado, en mayo del 92, pero otro nuevo panel del GATT condena a la Comunidad Económica Europea por el problema de las oleaginosas, lo cual obliga a una reconsideración del tema. Esta difícil reforma en el sector de las oleaginosas, que se había aprobado en octubre del 91, tenía por tanto un año de vida, y era muy complicado volver a modificar la legislación. Se abrió entonces un proceso de negociación con EE.UU., con un paquete global en el que se discutían los elementos más importantes de la Ronda Uruguay; simultáneamente, se tomaron diversos acuerdos en oleaginosas.

Básicamente, se convino el establecimiento en el sector de las oleaginosas, al margen de las superficies de base que ya existen para el conjunto de los cultivos arables, de una superficie máxima garantizada; se fijó para el conjunto de la Comunidad en 5.128.000 ha, que era la media de los años 90-92. Esa superficie máxima garantizada conllevaba un *set aside* mínimo del 15%, mientras que el de los cultivos arables puede ser variable, según decida el Consejo cada año. Además, por cada 1% en que se superase la superficie de base, se establecía una penalización de un 1%.

Quiero traer a colación el esfuerzo que esto ha supuesto para mi país; en España, en 1993, habíamos llegado a cultivar 2.100.000 ha de oleaginosas. Como consecuencia del acuerdo de Blair House lo máximo que podemos llegar a sembrar son 1.200.000 ha, lo cual nos hubiera llevado, si el gobierno español autónomamente no hubiera llegado a tomar ninguna medida, a una penalización que habría reducido la ayuda prácticamente a cero. Esa situación nos obligó a adoptar una serie de disposiciones, que imposibilitaron el acceso a la ayuda a aquellas siembras efectuadas en determinadas regiones del país en las cuales tradicionalmente no se habían cultivado oleaginosas. Gracias a esas

medidas, se ha cumplido prácticamente el objetivo; este año se han sembrado 1.300.000 ha, con lo cual la penalización que puede producirse es, hasta cierto punto, asumible.

Por otra parte, la Comunidad obtuvo en el proceso de negociación una pequeña compensación, de tal forma que se permite sembrar en las tierras del *set aside*, y bajo contrato, el equivalente a 1.000.000 tm, de harina de soja (que en términos comunitarios equivalen a unas 800.000 ha), para cultivos de oleaginosas destinados a la producción de biodiesel. El objetivo no es de tipo recaudatorio o fiscal, sino que se trata de dar la posibilidad a los agricultores europeos de que esas tierras abandonadas puedan ser sembradas, siempre que se compruebe, mediante un contrato previo, que el destino de la producción no es alimentario.

En el momento actual, en régimen de *non food* y con ese destino de biodiesel, se están cultivando en la Comunidad alrededor de 400.000 ha, la mayor parte en Francia e Italia. En España se han cultivado el pasado año unas 35.000 ha destinadas a la transformación en otro país comunitario. Este año, el Gobierno español ha introducido un Programa para el fomento de esta producción, con el objetivo de llegar a unas 150.000 ha; ello va a suponer para el presupuesto español una detracción de ingresos de 6.000 millones de pesetas, ya que para hacer competitiva esa producción con el gasoil de otras procedencias es necesario que haya una exención, en cierta medida, de tipo impositivo. Así, por ejemplo, si el precio del gasoil derivado del petróleo es de aproximadamente 80 pesetas el litro, el costo de producción del biodiesel, con un precio al agricultor de 30-35 pesetas, es de 60 ptas/litro. La directiva de armonización fiscal comunitaria permite a los Estados Miembros la posibilidad de eximir hasta un 90% del tipo impositivo para esas producciones, lo cual puede hacer muy rentable su utilización.

El tercer tema al que quería hacer referencia es la reforma en los sectores del vino y de las frutas y hortalizas, que se encuentran en estos momentos sobre la mesa del Consejo de Ministros de la Comunidad. En el sector vitivinícola hay un problema de desajuste; la producción comunitaria es de unos 195 millones de hectolitros y el consumo es de unos 150 millones de hectolitros, es decir, que el excedente es de unos 36 millones

de hectolitros. En el acuerdo del GATT, el compromiso de acceso mínimo no plantea problemas, por cuanto el vino no está sujeto a arancelización y, por lo tanto, no hay que cumplir ningún compromiso en este capítulo; lo que sí plantea serios problemas es el capítulo de subvenciones a la exportación. Como consecuencia, existe una necesidad imperiosa de reducir la producción. Hasta aquí están de acuerdo todos los países miembros; las dificultades se plantean para encontrar la vía adecuada para llegar a esa reducción del potencial productivo.

Hay dos filosofías: una, que la reducción se haga por países miembros en función de la producción de cada uno de ellos; la otra, que se haga, también por países miembros, pero en función del consumo. Evidentemente, la primera filosofía favorece a los países que tienen más excedentes, mientras que la segunda lo hace a los que tienen menos.

Como siempre, en la Comunidad se opta por una solución intermedia. La propuesta que ha lanzado la Comisión toma como cifra de referencia para cada país aquella que no genera excedentes. En unos casos la producción, en otros el consumo, y en otros una media entre ambos.

Fijado esto, el problema de reducir el potencial depende también de la intensidad y de las condiciones de la agricultura vitivinícola de cada país miembro. No es lo mismo reducir el potencial de producción de un país que tiene altos rendimientos, lo que puede conseguirse mediante unas prácticas de cultivo que no sean alentadoras del incremento de dichos rendimientos, que en otro país, como puede ser España, donde los rendimientos son muy bajos y la única solución es exigir mayor calidad a las producciones (es decir, retirar el producto antes de la vinificación, arrancar), o bien, lo que se está perfilando como una nueva alternativa sugerida por España, la recolección en verde. Es decir, mantener el viñedo, recolectándolo antes de que entre en el período de maduración.

Esas fórmulas son las que actualmente están en discusión, junto con otro tema de gran importancia a nivel comunitario, como es el de la chaptalización, o sea la adición de sacarosa al vino, práctica muy habitual en los países del norte de la Comunidad, en contra de la cual estamos los

países del sur, ya que la prohibición de esa práctica podría generar una reducción de los excedentes en unos 15.000.000 hl.

En julio del 93 se presentó el documento de reflexión de la Comisión y en septiembre del 94 se inició la discusión en el Consejo de Ministros. Por lo que respecta a la Organización Común de Mercado de frutas y hortalizas se presentó también, el último miércoles del mes de julio, un documento de reflexión de la Comisión, en el cual no se modifica sustancialmente la OCM, sino que se trata de reordenar los gastos en el sector, de tal forma que se le dé una mayor agilidad, fomentando la comercialización de los productos, intensificando las exigencias de normas de calidad, fomentando las Organizaciones de productores, disminuyendo los estímulos a la retirada (al bajar sensiblemente los precios de retirada) y estableciendo unos fondos de rotación con financiación pública y privada, para que los agricultores, de forma autónoma, puedan hacer retiradas, o dar ayudas complementarias a su producción.

Por lo que respecta a los acuerdos del GATT, el sector de frutas y hortalizas no presenta problemas especiales en el capítulo de acceso mínimo, ya que la Comunidad es deficitaria en esos productos, y tampoco se plantean problemas graves en materia de subvenciones a la exportación. El capítulo que mayores contratiempos ocasiona en ese sector es el nuevo sistema de arancelización aplicado como consecuencia de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Y no me refiero sólo a los problemas de competencia con otras agriculturas, con las cuales la Comunidad no puede ser nunca competitiva, ya que los costos salariales son muy inferiores (por ejemplo, el reciente problema con los ajos procedentes de China, que están entrando en el mercado europeo a precios bajísimos, y nos ha obligado a solicitar la cláusula de salvaguardia), sino a otros problemas que se están planteando y que obligarán a una reconversión del sector. Se trata de mejorar su competitividad, para hacer frente a los productos hortofrutícolas de otros hemisferios que, gracias a las nuevas tecnologías, son francamente competitivos en los mercados europeos. Un ejemplo claro es el de la producción europea de manzanas, que tradicionalmente eran conservadas en cámaras durante todo el año; ahora deben competir con una oferta mundial permanente de producto fresco que llega al mercado comunitario. Será necesario hacer frente a todos estos nuevos problemas.

Un cuarto epígrafe que quería señalar, y al que he hecho referencia al principio de mi intervención, es el de la aplicación de los acuerdos agrícolas de la Ronda Uruguay del GATT en el seno de la Comunidad. En el acuerdo se integran dos grandes líneas: el apoyo interno a la agricultura y el régimen de intercambio con terceros países. En materia de apoyo interno, no es necesario establecer dispositivos específicos en cada Organización Común de Mercado, puesto que cuando se fijen cada año los precios agrícolas se adoptarán las medidas pertinentes para respetar los acuerdos de reducción de la ayuda interna.

En cuanto a los compromisos en materia del cambio de régimen de intercambios, en el que se incluyen arancelización, cláusula de salvaguardia, acceso al mercado y régimen de subvenciones a la exportación, la Comisión tiene la intención de presentar al Consejo, en el mes de setiembre, un reglamento general, acompañado de una serie de anexos, de tal forma que constituya un cuerpo único para tomar decisiones sobre todos estos epígrafes, con lo cual se salva la estructura general que tiene la normativa comunitaria de respetar las llamadas Organizaciones Comunes de Mercado. Así, por ejemplo, respecto de la arancelización, evidentemente se modificará el arancel exterior común, y cada OCM en su reglamento de base se remitirá al mismo. Algo parecido se hará para el resto de los compromisos.

Con respecto a los aspectos financieros, la reducción prevista del 36% no necesitará de actos específicos, sino que se verificará que se cumplan los compromisos contraídos mediante los distintos pagos del FEOGA-Garantía. En cuanto a la reducción en volumen de exportaciones, establecido en el 21%, se emitirán certificados de exportación, con lo que se comprobará que efectivamente se está produciendo esa reducción.

Los acuerdos de la Ronda Uruguay serán de aplicación en la Comunidad el 1º de julio de 1995, excepto para aquellos productos sometidos a un precio de entrada, en los cuales la puesta en práctica de los acuerdos será el día en que se inicie su campaña de comercialización.

Para terminar, quisiera hacer algún comentario, que tal vez pudiera ser de interés en el debate, sobre las intervenciones realizadas ayer sobre

MERCOSUR, el NAFTA, el modelo de adhesión, si puede un país entrar aisladamente, si tienen que entrar en bloque, etc. En mi opinión, si MERCOSUR es el embrión de una unión aduanera, las negociaciones con una zona de libre cambio como el NAFTA tendrían que ser en bloque; es difícil concebir que pueda hacerse de forma individual. En todo caso, podría realizarse una negociación aisladamente, pero siempre con un objetivo común.

Oí ayer que no hay un modelo establecido para la adhesión de nuevos países al NAFTA y creo que, en general, la adhesión debe ser consecuencia de un proceso de negociación. La experiencia comunitaria es que cuando se incorporaban nuevos Estados Miembros, lo que había era un procedimiento para quien negociaba; de ese modo, cada negociación tenía sus valores propios. La negociación no fue la misma cuando entró en la Comunidad el Reino Unido, en el año 73, que cuando entraron España y Portugal en el año 86; es decir, cada país tiene, según el argot comunitario, "sus méritos propios".

En la negociación de España se estableció un período transitorio agrícola muy amplio. Durante los años 1982 a 1985, es decir, los años previos a la adhesión, había una cierta magnificación en la Comunidad respecto a las potencialidades productivas españolas. Parecía que íbamos a arrasar Europa, y aunque la realidad ha demostrado que no era así, se estableció un período transitorio relativamente largo. De siete años, por regla general, para cada una de las Organizaciones Comunes de Mercado, en materia de aproximación de precios y ayudas, de diez años en materia de desarme arancelario entre España y la Comunidad, y en materia de aproximación a la tarifa aduanera común desde la tarifa española.

Hubo dos excepciones a la regla general, en las cuales el período transitorio se amplió a diez años: en el caso de las frutas y hortalizas, por el eventual potencial español, y en el sector de materias grasas por los previsibles gastos que iba a generar al sector. Traigo a colación la reflexión del actual Ministro de Economía y a la sazón miembro del equipo negociador, que durante una noche de negociación me decía: "a lo mejor, de todo esto que estamos discutiendo luego sucede justo lo contrario". Sin querer generalizar, en algún punto sí que ocurrió algo parecido. Por

ejemplo, España tenía un gran preocupación porque nos iba a invadir la carne europea; sin embargo, ahora exportamos algo de carne a Italia, no en cantidades importantes, pero sí se producen exportaciones. Por otra parte, la supuesta invasión de frutas y hortalizas españolas en la Comunidad no ha sido tal; España ha pasado a importar cantidades importantes de manzanas y peras procedentes de Francia e Italia.

Uno de los casos más problemáticos fue el del aceite de oliva. España tenía una relación de precios entre el aceite de oliva y el aceite de semillas, antes de la adhesión, del orden de 1,5 a 1, mientras que en la Comunidad el aceite de oliva era un 50% más caro (2,5 a 1). El argumento teórico era inapelable: cuando subiera el precio bajaría el consumo, por dos razones; el precio español del aceite de oliva subiría, para incorporarse al precio comunitario y, además, el precio del aceite de semillas o de otros aceites vegetales en España bajaría al abrirse el mercado español, que hasta entonces era un mercado cerrado. La solución adoptada fue prolongar el período transitorio hasta 10 años, para que la aproximación fuera más gradual, sin abrir el mercado español a los aceites de semillas durante los cinco primeros años. Sin embargo, lo que realmente ocurrió fue que el consumo del aceite de oliva no descendió, sino que incluso creció, a pesar de encontrarse con una oferta de aceites vegetales mucho más baratos que los que había antes de la incorporación. ¿Por qué? Pues, básicamente, porque el país había alcanzado un desarrollo económico y una capacidad de gasto que no tenía hace 10 ó 15 años.

Finalizo ya, recordando que la Comunidad, a pesar de haber llegado al autoabastecimiento, sigue siendo el primer importador de alimentos del mundo. Por otra parte, la balanza española con Argentina en productos agrarios, es muy desfavorable para España; las exportaciones argentinas multiplican prácticamente por 11 las exportaciones españolas. Con respecto a Francia, según me comentaba ayer su Embajador, la diferencia es aún mayor (17 veces).

El Comisario Marín, uno de los miembros españoles de la Comisión, Vicepresidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, estuvo hace poco en Buenos Aires. Visitó los países del Cono Sur, en concreto los que forman parte de MERCOSUR, y declaró que la Unión Europea estaría

dispuesta a intensificar las relaciones entre ambos, no sólo desde el punto de vista de la cooperación, ayuda financiera, etc. Me permito recordar esta propuesta en nombre de la Unión Europea.

COMENTARIOS

CAROL BROOKINS. - Me referiré a dos puntos que se vinculan con las previsiones sanitarias y fitosanitarias, y deseo creer que la prohibición de hormonas de la carne permanecerá, porque pienso que representará un caso comercial a ser discutido. Entiendo que la prohibición de hormonas de la carne no es aplicable por parte de los funcionarios de veterinaria y que parece existir algún trabajo detrás, un trabajo muy prudente que tratará posiblemente de cambiar la prohibición de hormonas y preparará la lista de hormonas que podrían aprobarse para ser utilizadas en términos de su carne o de su ganado.

Mi última cuestión tiene que ver con Europa del Este y los países del Este donde ustedes tienen convenios asociativos. Cuando ustedes pronostican que esto realmente afectará el flujo de los productos agrícolas, en especial la Unión Europea, ¿nosotros veremos algunos de los países de Europa del Este desplazarse hacia lazos más formales, aparte de esos convenios asociativos, antes del final del siglo? ¿Veremos a algunos países de Europa del Este desplazarse hacia la membresía en la Unión Europea ante de finalizar el siglo? Lamento proponer tantas cuestiones, después que usted ha hecho una tan maravillosa exposición, pero esas son áreas en las cuales pienso que sería útil clarificar a los aquí presentes.

JOSÉ BARREIRO SEOANE. -Yo no creo que la intención de la reforma de la Política Agrícola Común sea asegurar trabajo a los burócratas de Bruselas. Entre paréntesis, yo soy funcionario de Estado Español, no de la Comisión de las Comunidades Europeas. Lo que sí es indudable, y es un tema de preocupación, que tiene cierta complejidad desde el punto de vista de la implementación para el agricultor mayor de lo que tiene un sistema diferente, y eso es indudable, es que ha habido una respuesta más rápida de lo que parecía presumible en un principio por parte del agricultor, y las asociaciones en las cuales están incorporados los agricultores. En tal sentido, tales asociaciones han desempeñado un papel primordial en los mecanismos para facilitar el cumplimiento de los distintos documentos, al menos en la parte administrativa de la Secretaría General que yo dirijo. Está todo ese sistema del "PAC Cero", el "PAC Uno", el "PAC Dos".

Realmente, se queda uno sorprendido de la capacidad que tienen los agricultores para aprenderlo, con la ayuda de todas las distintas agrupaciones profesionales con las cuales ellos están más conectados. Han formulado, por ejemplo, una cantidad de preguntas sobre el no cumplimiento de la cuota láctea en Italia. Bueno, eso es cierto, e Italia está pagando su multa correspondiente.

España no lo cumplió hasta 1992. Yo podría decir que la situación española era diferente, pues España entró en la Comunidad en el año 1986. El sistema de cuotas se había implantado en el 84, es decir, anteriormente, y ese mismo año 86 en el que España entró se redujo la cuota láctea de toda la Comunidad un 2%. España era un país que, previamente, había hecho unos planes de expansión de la producción láctea que tiene una enorme importancia en toda la cornisa cantábrica española, y nos encontramos no solamente con que teníamos que reducir la producción, sino que la cuota que nos habían asignado -que estadísticamente no era correcta- fue una negociación mal hecha por parte de España, o muy bien hecha por parte de los funcionarios comunitarios en defensa de los intereses de otros Estados miembros. La verdad es que la cifra que se nos asignó no respondía a la producción española y mucho menos a las expectativas de desarrollo de la producción. Eso llevó a un tema de no cumplimiento en 1991 con la entrada del actual Ministro de Economía del Gobierno Español; a la sazón era Ministro de Agricultura, no estaba actuando en términos de Ministro de Economía. Pensó que había que atacar ese problema. Si uno está en un foro como la Unión Europea que, como decía antes, pretende ser algo más, y siempre lo ha pretendido, que una mera unión de mercado, pues tiene que ser respetuoso con los compromisos que asume.

El Gobierno Español hizo un plan; se redujo la producción, en parte con financiamiento del Gobierno Español, en parte de la Comunidad, y el régimen de cuotas se aplica plenamente en España. Yo entiendo que un poco viendo que España había asumido seriamente la aplicación del sistema, Italia tuvo que asumirlo. La multa española es de 190 mil millones de pesetas; y hasta ahora los hemos ido pagando. El año pasado pagamos 23 mil millones de pesetas; este año hemos pagado 29 mil millones de pesetas, y para el año próximo está previsto que paguemos 45 mil millones

de pesetas; 40 mil otro año y otros veintitantos mil otro año. Italia debe pagar una vez y medio lo que tiene que pagar España. Y hasta ahora lo ha pagado. Entre otras cosas, porque no se paga, sino que lo retienen: del dinero que deben mandar, deducen eso. Es decir, no hay manera de escabullirse. Si hacen adelantos mensuales de 60 mil millones de pesetas, pues el primer mes quitan 10 mil, el siguiente otros 10 mil y luego otros 10 mil, y no hay manera de recurrir; ése es un punto importante. Es un tema que ha sido discutido en una cumbre de Jefes de Estado. Hay Estados que son absolutamente inflexibles, máxime con las dificultades presupuestarias de estos días. Yo comprendo también las razones políticas de otros Estados que dicen que lo que hay que hacer es no cumplir, porque al final a uno lo van a perdonar. Yo les aseguro que es un tema grave y que está pesando sobre el presupuesto de los Gobiernos español e italiano.

Con respecto al tema fitosanitario, o sea qué va a pasar con las hormonas, me permitirán que, cariñosamente, les diga que no preocupa a España lo que ha significado el tema de las hormonas: nosotros no importamos carne de Estados Unidos desde que perdimos el mercado del tomate pelado español. Eso es lo que le pasó a España. Parece que México es el que se ha hecho con ese mercado. El tema -y esto es una opinión personal- es enormemente sensible a nivel europeo, es un tema muy difícil. A nivel personal, les puedo decir, en confianza, en un Foro como éste, que la prohibición total nunca me parece la más inteligente. Yo creo que las cosas hay que abordarlas de frente: deben prohibirse los anabolizantes que tengan, o que puedan causar problemas. Pero con respecto a aquellos que no causen problemas de tipo sanitario, yo estaría en favor de autorizarlo, porque indudablemente la prohibición total nunca arranca de raíz ni totalmente la posibilidad de que haya cierto fraude. Yo creo que ese es un tema que habría que abordar. La sensibilidad que hay para los temas de salud pública es enorme; en ese sentido, algunas veces se magnifican las cosas.

Yo no creo que haya algo más que acuerdos de tipo comercial más o menos intensos de asociación con los países de Europa Occidental antes del final del siglo. Creo que ésa es una asignatura europea para el siglo que viene. Y, finalmente, no he entendido bien lo referente a los aceites de semilla en Alemania. Por favor, ¿podría repetirme la pregunta?

BROOKINS. - Estoy hablando en términos de semillas oleaginosas y en el año pasado la base era que se producía más que lo permitido en ese rubro; la determinación fue tomada en la llamada Area de Base Separada, y fue en mayor medida Alemania uno de los países clave que rebasaron los límites y fueron más allá de su cuota. La penalidad que pagaba Alemania aparentemente fue reducida de manera sustancial de lo que tendría que ser. En efecto, los franceses negociaron para dar a los alemanes alguna superficie adicional en vez de la forma en que las penalidades estarían basadas en el futuro. Lo que voy a decir viene de 20 años de trabajo con sus funcionarios y con convenios de comercio y uno comienza a creer que cuando se alcanza un acuerdo, debe ser cumplido exactamente como parecía intentarse, pero ha habido en el pasado una gran diferencia, un gran brecha, entre un convenio para ser cumplido y la actual implementación en Europa, con su efecto en el mercado. De modo que creo que hay mucha intranquilidad, al menos entre la gente de Estados Unidos. No sé si es verdad aquí en Argentina, en el sentido de si Europa cumple los acuerdos de la forma en que se esperaba que fueran cumplidos en términos de producción y comercio. Tanto en términos de reforzamiento interno como en términos de la forma en que las regulaciones están redactadas, lo cual provee exceso de importaciones y/o provee movimientos de exportaciones restringidos. Yo creo que esto es lo que es, y creo que ahora tenemos una oportunidad esperanzadora cuando sus regulaciones salgan en setiembre, que se presentará de tal manera que se construya y fortalezca la confianza, que deposite confianza en el proceso de implementación más que hacer pensar a la gente: "Oh, aquí estamos de nuevo, y estamos a punto de librar todas esas microbatallas comerciales para donar todas las concesiones en todas partes, lo cual es un gran negocio para los abogados especialistas en Washington. Es bueno para mí, porque yo compré una casa en Washington el año pasado, de tal manera que los abogados comerciales serán más ricos y entonces mi casa valdrá más." Creo que este es un punto muy importante, y pienso que así como ustedes han construido consenso con Europa, la confianza debe ser desarrollada también internacionalmente.

BARREIRO SEOANE. -Tiene razón, es así. El año 93, o el 94, fue el primer año de aplicación de la reforma de la aplicación de la superficie de base.

Alemania superó la superficie de base y se le penalizó con un 10% de lo que habría que penalizar. El argumento es de tipo muy general, es decir, el primer año de aplicación de la reforma parecía muy duro; con las dificultades por parte de los medios agrícolas, de los agricultores, la aceptación del sistema como algo nuevo resultaba un cambio importante en su manera de actuar hasta ese momento, algo difícil, pues suponía adicionalmente unos elementos de frustración o de reducción de las expectativas de ingreso. Además, hay otros argumentos esgrimidos por Alemania, y aceptados por otros Estados Miembros, con respecto a la incorporación de los nuevos "landes"; digamos que la fiabilidad de las estadísticas de los nuevos "landes" de Alemania es nula. Yo le doy la credibilidad a la parte alemana, con independencia de cierto juego que se pueda hacer y que se exagere eso. Pero sí es cierto que la superficie de base de la asignación de los nuevos "landes" era muy difícil de determinar, porque las estadísticas en muchos casos no respondían a la realidad. Y con base en eso se aceptó una reducción al 10% de lo que le hubiera correspondido. Ahora, le quiero decir que el girasol en España, y usted lo sabe perfectamente, se penalizó en un 9% del girasol de regadío en el que habíamos superado la superficie de base, es cierto, y superado por un problema de sequía de trasvase de un cultivo de algodón y arroz a girasol. Y nos penalizaron el 9%, es cierto que nos eximieron; se utilizó el tema alemán de la explicación del "adicional extraordinario".

BROOKINS. -Haré una pequeña pregunta y tiene que ver con la "propuesta de semillas oleaginosas", que fue presentada por muchos de los países exportadores en los últimos años de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Creo que todos aquí están familiarizados con esa propuesta, que consistía en eliminar todos los subsidios y todas las barreras de importación en el comercio de semillas oleaginosas y sus subproductos. Las negociaciones se rompieron y no tuvimos éxito en lograr un acuerdo por parte de la Ronda Uruguay. Hay alguna gente, como sucede en Estados Unidos y Argentina, que desea continuar intentando lograr implantar ese concepto en los próximos años. ¿Conoce usted la posición de la Unión Europea en esos términos o si la Unión Europea querría proseguir mayores negociaciones sobre este asunto?

BARREIRO SEOANE. - Efectivamente, es un tema sobre el cual, antes de concluir la Ronda, se habló bastante. Yo tuve conocimiento de todo ello. En verdad, en este momento, para ser sincero, no me atrevo a pronunciarme sobre cuál podría ser la eventual posición de la Unión Europea al respecto. Sí tomo nota de que en el espíritu de algunos socios del mercado mundial está la idea de relanzarla, y la transmitiré para que volvamos a generar opinión a nivel europeo.

PARTICIPANTE. - Tengo una pregunta para Barreiro Seoane, acerca del tema azúcar en la Unión Europea. Entiendo que en la reforma de la Política Agrícola Común, el azúcar ha sido uno de los productos que ha quedado postergado. Si bien, como resultado de la Ronda Uruguay, algunos ajustes van a tener que hacerse en el largo plazo, el mundo azucarero está esperando un acontecimiento de este tipo en la Política Agrícola Común, por la importancia que tiene Europa o la incidencia en el mercado mundial del azúcar. Esta es la primera pregunta. La segunda es por qué usted dijo que la puesta en vigor de los acuerdos de la Ronda Uruguay se hará durante el año 1995. En algunos casos dijo usted en el primero de enero, en otros el primero de julio, en otros el primero de octubre. ¿Esto implica que en realidad la implementación de los acuerdos se va a ir poniendo en marcha en una fecha no determinada en el 95? En Argentina creíamos que en realidad la puesta en marcha de los acuerdos para el mundo en general iba a ser a partir de principios del año 1995. Querría saber sobre esa modalidad de hacerlo a lo largo del año 95; por supuesto, esto tiene mucha importancia para todos nuestros países, porque cada país va a tener que tomar sus decisiones al respecto, y tiene mucha importancia la decisión que toman en esto los países más importantes. Y ya que estamos en el tema, también le quería preguntar a Carol Brookins qué supone va a hacer Estados Unidos en cuanto a las fechas de implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay o aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay en ese país.

BARREIRO SEOANE. - Efectivamente, el tema del azúcar es un tema importante a nivel comunitario, y será aún más importante como consecuencia de las obligaciones que para la Comunidad va a suponer la aplicación de la Ronda Uruguay. Tengo que confesarles que, como español, ése es probablemente el sector que más preocupa en España.

España entró en la Comunidad con un nivel de precios más alto en azúcar que el precio comunitario; solamente dos precios españoles eran más altos que el precio común: el azúcar y la leche. En su día se pensó que se igualarían los precios por la vía del aumento de los precios comunes; sin embargo, los precios del azúcar se han mantenido estables durante los últimos ocho años, de tal forma que ha habido que ir bajando el precio del azúcar, al agricultor en España, al productor de remolacha, con el consiguiente coste que ello significa. El período transitorio finaliza el 31 de diciembre del 95. Hasta ese momento existe la posibilidad, que estaba prevista en el Tratado de Adhesión, de dar unas ayudas de tipo nacional pero financiadas por la Comunidad. Se ha venido dando esa ayuda, pero el problema es que a partir del 1º de enero del 96 el precio del azúcar, concretamente en España, se tiene que alinear con el precio comunitario, lo cual nos va a generar problemas. En ese sentido, hemos iniciado un plan de reestructuración del sector remolachero-azucarero español con financiación comunitaria y del Gobierno español. El régimen de cuotas se ha prorrogado; por el momento no se va a discutir. Las cuotas del azúcar en la CE supusieron en su día una batalla absolutamente terrorífica entre los Estados miembros.

Las cuotas lácteas fueron, en cierta medida, más asumibles; no había tanto desequilibrio entre unos países y otros. Es decir, las cuotas lácteas se asignaron en función de la producción de cada Estado miembro. De acuerdo con una fecha de referencia se incrementaron un 1%. Las producciones de cuota de azúcar entre los distintos Estados miembros no responden a ningún criterio uniforme, fue un criterio de pura negociación. Hay países que tienen de cuota de producción el doble de lo que consumen, a otros les falta el 30% de lo que consumen. Yo he señalado la posición española; podría poner otra posición, que es justo la contraria de la española, que es la posición francesa. Francia es probablemente el país más competitivo o, de los grandes países productores de azúcar comunitarios, el más competitivo. Francia estaría dispuesta a asumir una baja de precios por el puro y simple hecho de que se desplazaría la producción de azúcar y de remolacha hacia el territorio francés. Alemania tiene una posición mucho más conservadora al respecto. Yo no creo que haya cambios radicales en el equilibrio intraeuropeo; lo que sí tendrá que haber inevitablemente es una adaptación, la adaptación que tenga que

haber como fruto de los compromisos de la Ronda Uruguay. Y, si no recuerdo mal, se hablaba de que la reducción arancelaria del azúcar, que es del 30%, creo, supondría una baja de precios probablemente del 17% a lo largo de esos años, y ahí habrá un problema importante.

En cuanto a las fechas de inicio de la campaña, la comunidad siempre señaló que ella aplicaría de una manera general los acuerdos, y eso lo dijo a lo largo del proceso negociador, a partir del 1º de julio. Con determinadas medidas transitorias antes, y los productos con precio de entrada, es decir, en función de la entrada en vigor de las campañas agrícolas. La respuesta es que no se pueden modificar las condiciones de acceso al Mercado Comunitario a mitad de una campaña agrícola. Si la campaña agrícola empieza el 1º de enero, pues se empezará aplicar los compromisos de la Ronda el 1º de enero. Pero si es con la campaña del vino, por poner un ejemplo, que se inicia el 1º de setiembre, pues se iniciará el 1º de setiembre; y con respecto a los compromisos con aceite de oliva, la campaña empieza el 1º de noviembre. Tengo, precisamente la propuesta del Reglamento del Consejo y dice: "el Reglamento es aplicable a partir del 1º de julio". La norma general dice: "no obstante, los artículos 3 y 4, que son medidas transitorias, el 1º de enero". Y luego dice: "las disposiciones relativas a tal el 1º de setiembre, para los anexos tales en función a las campañas, otra el 1º de octubre, otra el 1º de noviembre", a lo largo del año.

BROOKINS. - El período de implementación de la Ronda Uruguay es bastante complejo. De cualquier manera, el 1 de enero de 1995 se espera que la Ronda Uruguay sea implementada y los Compromisos de Acceso al Mercado de Estados Unidos se hagan efectivos, en su mayoría el 1º de enero de 1995. Y ese mismo día también nosotros vamos a convertir las restricciones de nuestra Sección 22 a un régimen de cuotas con tasas tarifarias y nuestras cuotas tarifarias en leche se harán efectivas. El 1º de abril, nuestras cuotas tarifarias en maní se harán efectivas y los compromisos de acceso al mercado japonés se harán efectivos el 1º de abril de 1995, lo cual afectará el comercio del arroz a partir de esa fecha. Puedo tener rápidamente una copia de todo esto y entregársela a ustedes. El 1º de julio es una importante fecha para todos ustedes en 1995, o sea el día en que se hará efectivos los compromisos en trigo que incluyen la

reducción a los subsidios cuantificados en la exportación de la Unión Europea. De manera que empezamos este retroceso en subsidios a la exportación, en cantidades o en términos de volumen, en el mercado el 1º de julio de 1995. De tal modo que entre este momento y el 1º de julio del 95 no existen controles o restricciones oficiales sobre exportaciones subsidiadas en términos de valores o cantidades. Y el 1º de julio de 1995 es cuando se harán efectivos los compromisos de acceso al mercado de la Unión Europea. El 1º de setiembre del 95 se harán efectivos los acuerdos en materia de algodón. El 1º de octubre de 1995 nuestro compromiso de reducción de gastos en subsidios a la exportación se hará efectivo, porque ello se realiza sobre la base de un año fiscal más que de un año de mercado, de tal manera que el dólar gastado sobre la base de un año fiscal, si bien el Congreso ya ha votado ese año fiscal, redujo su valor porque el Congreso estaba tratando de cortar el presupuesto. De tal modo, que el Congreso ya lo ha reducido, pero oficialmente. Nuestro compromiso de reducir nuestros gastos de subsidios a la exportación comienza el 1 de octubre de 1995, con el comienzo del año fiscal 1996. Y es entonces cuando también se hacen efectivas nuestras cuotas tarifarias de azúcar. Y es el 15 de octubre de 1995 que se hace efectivo el compromiso de reducción de gastos por subsidios a la exportación de la Unión Europea. De tal manera que si alguno de ustedes no hubiera fijado todo esto y no lo hubiera escrito rápidamente, puedo entregar a cada uno de ustedes una fotocopia que le puede resultar útil. Realmente es muy complejo.

PARTICIPANTE. - El expositor habló de diversos productos, generalmente los más importantes tanto para España como para la Comunidad. Desde el punto de vista argentino hay un tema que interesa, la política de reforma en materia de algodón. Sabemos todos que en la Comunidad los dos grandes productores son Grecia y España. Pero en el caso español, el ingreso o precio que recibe el productor equivale prácticamente al precio de una tonelada o un kilo de fibra puestos en puertos del norte de Europa. Es decir, el productor recibe por su algodón con pepita, su algodón con semilla, su algodón sin desmotar, prácticamente el equivalente al precio de una tonelada de fibra de algodón. Entonces, quisiera saber cuál es la política de reforma para el algodón en el caso de la Comunidad, en el caso específico de España. La segunda pregunta, teniendo en cuenta la experiencia que

han tenido este año en materia de algodón y girasol, es: ¿qué harán con los productores si es que hay alguna política de reforma en materia algodonera, qué harán con los productores de algodón que son altamente subsidiados, tanto en España como en Grecia?

BARREIRO SEOANE. - En primer lugar quiero señalar que, así como ha dicho Carol Brookins, también yo tengo a disposición de ustedes el proyecto de Reglamento de la Comisión sobre la fecha de entrada en vigor de los distintos capítulos de la Ronda Uruguay. En la Comunidad eso siempre es proyecto, luego decidirá el Consejo. No creo que lo cambie substancialmente, pero está a disposición de ustedes y lo facilitaré a Secretaría.

Con respecto al algodón, no hay una propuesta de reforma de la Organización Común del Mercado del Algodón. Es cierto, el algodón es un producto que goza de un sistema de *deficient payment* en el seno de la Comunidad. En el tratado inicial de la CEE no era considerado un producto agrícola; no estaba en el Anexo 2 del Tratado de Roma, pero no había ningún país en la Comunidad originaria que produjera algodón, de tal forma que cuando se incorporó Grecia se añadió en el Tratado de Adhesión un protocolo específico que contemplaba una cierta cantidad en toneladas, no recuerdo cuánto era en aquel momento, que gozaba de un sistema de *deficient payment*. Al incorporarse España, esa cantidad se incrementó en otra cantidad adicional para incorporar la producción española. No voy a obviar que el precio interior del algodón en el seno de la Comunidad, en España y en Grecia, es superior al precio del mercado mundial, eso es un hecho. La producción, en todo caso, es muy reducida con relación a las necesidades. El algodón es un cultivo que tiene una enorme importancia en Grecia; es también un cultivo que tiene una enorme importancia social en determinadas regiones de mi país. El algodón está en las 80 mil hectáreas que sembrábamos cuando disponíamos de agua, pues están concentradas en el 90% en la provincia de Sevilla, en la parte de las Marismas del sur de la provincia de Sevilla. Es un cultivo que, a pesar de que en España está absolutamente mecanizado, sigue demandando una gran mano de obra. Es decir, es un cultivo que desde el punto de vista regional tiene una enorme importancia. Desde luego, por parte española no vamos a propiciar una

reforma que disminuya los ingresos del agricultor; por parte griega tampoco.

Al margen del problema que señalaba, que se plantea para España, de que estos últimos años no hemos podido llegar a esas 80 mil hectáreas cuyo equivalente es el que tenemos dentro de una caja común, hay una cifra de producción común en toneladas para España y para Grecia. Entonces, el problema que se está generando es que esa producción se supera todos los años, incluso estos años en que España ha dejado de sembrar 60 mil hectáreas, porque los griegos cada vez producen más y producen más. ¿Y por qué producen más? Porque hay una penalización que tiene un techo que, si no recuerdo mal, es del 20%. Eso significa que si se supera ese 20%, ya no penalizan más. Penalizan hasta el 20%. Además de que se pueda jugar con ese techo, debe tenerse en cuenta que en Grecia, como fruto de las sucesivas devaluaciones del dracma (hay años en el dracma se devalúa el 30%), el dracma "verde", es decir, el "Ecu verde" trasladado a dracmas, le supone al país un 30% más del importe unitario de la ayuda. Con lo cual a los griegos no les preocupa en absoluto que se incremente la producción, se supere la cantidad máxima garantizada y haya una penalización del 20%, porque ellos por la vía de devaluación en dracmas griegos verdes, que es lo que percibe el agricultor, perciben más dinero. De ahí que nosotros hayamos hecho un planteo en el seno de la Comunidad. En el Consejo de Ministros, en diciembre de 1993, España consiguió en el compromiso final que se incluyese una frase que decía que la Comisión se compromete a hacer una gestión equitativa del algodón a nivel comunitario; no se ha hecho hasta ahora, porque la presidencia ha sido griega en los seis primeros meses, y no iban a propiciar los griegos eso. Nosotros esperamos que, por analogía, por así decirlo, la gestión equitativa se convierta en que haya una cuota para Grecia y otra para España, con lo cual los problemas de propensión a la producción del "dracma verde griego" no nos afectará a nosotros.

COMENTARIOS FINALES

Simplemente quisiera efectuar un breve comentario. Escuchando al Sr. Barreiro Seoane, ahora sabemos que la inmigración italiano-española nos ha convertido en unos transgresores natos a los argentinos. Sobre todo, esperando no pagar las multas. Por 5 minutos solamente, me voy a despojar de mi camiseta de Presidente de la Bolsa. Cuando uno piensa en los inicios del GATT después de la Segunda Guerra Mundial, y podemos comprobar dónde desembocó, evidentemente para nosotros los argentinos no deja de ser un libreto rayano en lo kafkiano. También debo confesar que si la Argentina fuera un país rico, con superávit, quizás pudiéramos entrar en esa escena y pelear con los países desarrollados. Pero, no vale la pena decir por qué, lamentablemente estamos en una etapa de ajuste, en una etapa de sacrificio, y una etapa de sacrificio que está viviendo toda la comunidad, incluida la gente de campo. Creo que por mucho tiempo vamos a sufrir esta etapa y vamos a sufrir como se ha mencionado y se mencionará permanentemente en Foros Cerealistas Argentinos, sufrimos transformaciones, necesarias sin duda. Pero nunca vamos a dejar de pelear dentro del grupo que sea, y dentro de las circunstancias que existan, por una libertad de mercados. Sin entrar en un terreno ingenuo ni mucho menos, creo que las premisas básicas y no dudamos de que el tiempo nos dará la razón, van a ser las premisas de libertad de comercialización, de condiciones justas, de correr riesgos y de ser competitivos. Estamos muy lejos geográficamente, pero indudablemente los argentinos estamos aprendiendo a ser, con dolor y sacrificio, lo que nos impulsa a seguir en esta batalla. Pienso, que poco a poco el mundo, sobre todo con las cifras con que los especialistas que nos acompañan en esta ocasión nos demuestran que va a haber una demanda creciente, el mundo comercial lentamente va a llegar a una liberación de mercados. La Argentina va a estar acompañando estos movimientos, no solamente acompañando sino luchando, especialmente porque estamos en este momento impulsando un programa y una estrategia que es el Bloque Latinoamericano, donde se tienen cifradas grandes esperanzas en un mercado de 250 millones de habitantes y con enormes necesidades de consumo. La Argentina va a estar piloteando ese comercio basado en condiciones justas y competitivas.

**LAS TENDENCIAS EN
LOS PAÍSES DEL NAFTA**

CANADA

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

MÉXICO

LAS TENDENCIAS EN LOS PAÍSES DEL NAFTA

CANADÁ
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
MÉXICO

CANADÁ

PHIL JENSEN

Director, División de la Gestión Comercial,
Políticas de Comercio Internacional y
Dirección General de Servicios a la Industria
y a los Mercados, Ministerio de Agricultura,
Canadá.

Quiero hablarles de la política de comercio agrícola canadiense, de lo que se ha desarrollado en el pasado y de lo que pensamos va a suceder en el futuro. Ante todo, deseo proporcionarles una breve revisión de la historia reciente de nuestro desempeño comercial y luego volveré al marco de política comercial que ha favorecido ese desempeño. Posteriormente, señalaré en dónde Canadá pondrá sus esfuerzos en el futuro.

En primer término, unas pocas estadísticas. Si observamos las exportaciones como un porcentaje de los ingresos en las fincas en Canadá, podemos comprobar que en ningún momento de los últimos seis años las exportaciones fueron menos del 40% de nuestras entradas agrícolas. De

hecho, en muchos años, estuvieron entre el 50 y el 60%. De esto resulta que las exportaciones agrícolas, aunque Canadá es en buena medida una economía manufacturera, constituyen todavía una parte importante del sector agrícola y contribuyen significativamente a nuestra economía. Si nos aproximamos más a esa visión global, podemos ver que entre 1988 y 1993 nuestras exportaciones agrícolas, no sólo han crecido de manera sostenida, sino realmente notable. Las importaciones también han crecido, y el superávit comercial ha fluctuado entre 2 y 4 millones de dólares canadienses durante ese período de seis años.

La composición de las exportaciones ha cambiado un poco en los últimos cinco años. Si bien las exportaciones de granos y productos han declinado de manera sustancial, ellas todavía constituyen nuestro rubro de exportación más importante. En otras categorías, tales como carne y ganado, los productos procesados también han mostrado un buen crecimiento y ésta es una tendencia que esperamos continúe en el futuro. Si observamos hacia dónde está exportando Canadá, comprobamos que las exportaciones a nuestros mercados más tradicionales tales como la Unión Europea, los países del Este de Europa y el Oriente Próximo han estado declinando. La Política Agrícola Común, con la cual estoy seguro ustedes están bien familiarizados, ha tenido un considerable efecto en el crecimiento de la producción agrícola en Europa. La falta de dinero en la antigua Europa Oriental y en la ex Unión Soviética, y la proximidad de los grandes exportadores europeos con respecto a esos países, ha resultado en una declinación de nuestras exportaciones en los últimos cinco a seis años.

Por otra parte, nuestras exportaciones hacia Estados Unidos, México y América Latina (excluido México), podrán comprobar que se han incrementado. En el caso de Estados Unidos, bastante notablemente. A nuestro juicio, las exportaciones a Estados Unidos, y ciertamente a México, han sido amparadas tanto por el acuerdo de libre comercio de Canadá y Estados Unidos como por NAFTA. Hemos visto en lo que se refiere a México, que incluso considerando que NAFTA sólo comenzó a funcionar el 1º de enero de este año, nuestras exportaciones aumentaron en el mercado, incluso antes de que el acuerdo comenzara a funcionar. En tal sentido, los acuerdos parecen estar incrementando las exportaciones. En

Asia nuestras exportaciones de granos a China han fluctuado ampliamente vinculadas con las bajas en cultivos en aquel país. Si recordamos lo que se dijo en la anterior exposición, veamos estos mercados, es decir los mercados asiáticos y los mercados latinoamericanos, como un medio de crecimiento, en el largo plazo, de áreas de exportaciones. Les he transmitido un poco de *background*, y quisiera ahora pasar al marco de la política comercial, que nosotros creemos ha actuado como el elemento que dio ímpetu a buena parte del crecimiento de nuestras exportaciones.

Intentaré describir rápidamente tres períodos de ese proceso. El primer período será uno que yo llamo el período anterior al Acuerdo de Libre Comercio/Canadá-Estados Unidos, que es el período de la Segunda Guerra Mundial hasta alrededor de 1986. El segundo período (y algunas de estas etapas se superponen), sería un período en el cual el acuerdo de libre comercio Canadá-Estados Unidos y NAFTA ya estaban negociados; eso va de 1987 hasta hoy. Y el tercer período, que también se superpone, es la Ronda Uruguay, que comenzó a ser negociada, como ustedes saben, en 1985 y no terminó hasta la última Navidad (1993) y no tendrá efectos hasta 1995. Si retrocedemos un poco y observamos el período anterior al Acuerdo de Libre Comercio (que va de la Segunda Guerra Mundial hasta cerca de 1985-1986), creo que se reconoce generalmente que desde esa contienda el mayor empuje para el crecimiento económico mundial fue dado por la serie de esfuerzos de liberalización o rondas comerciales, tales como la Ronda Uruguay (y hay otras: Tokio, Dillon, etc.) bajo el GATT. Desafortunadamente para la agricultura, esas Rondas trataron sobre todo los productos y recursos industriales. En ellas se realizaron algunos cortes en tarifas agrícolas, pero no estuvieron enfocadas hacia la agricultura y, de hecho, lo que fallaron en hacer, y Carol habló de esto antes, fue enfrentar la enorme cantidad de restricciones comerciales que estaban presentes en los sectores agrícolas de varios países, incluido el mío, pero ciertamente incluyendo los países de la mayoría de la gente aquí reunida. Esas restricciones incluyeron diversas barreras, tales como licencias de exportación, cuotas, etc., las cuales fueron instauradas para apoyar políticas domésticas. Esas Rondas nunca pusieron realmente en marcha ninguna norma efectiva sobre subsidios, tanto nacionales como en exportaciones, que también afectan el comercio agrícola mundial. De manera que, para sintetizar, durante el período anterior al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-

Estados Unidos se hizo poco para implementar las condiciones del comercio agrícola mundial.

El siguiente período fue el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, y el que siguió fue el de NAFTA. Una vez más, los grandes subsidios domésticos y las sensibles barreras no tarifarias, tales como las barreras de bienes en la sección 22 en Estados Unidos y en la administración de la oferta en Canadá, fueron dejadas para el GATT. El único logro real que hicimos en esas áreas fue un acuerdo simbólico para prohibir el uso bilateral de subsidios a la exportación; ha resultado útil, pero solamente se refiere a Estados Unidos y Canadá. Desde la perspectiva de la agricultura canadiense, NAFTA fue en buena medida una evolución o una extensión del Acuerdo de Libre Comercio a México. Había secciones sobre trabajo y sobre ambiente, y los puntos en disputa se hicieron más estrictos; nosotros esencialmente convinimos de manera bilateral desde la perspectiva del acceso al mercado. Pero, otra parte, los dos acuerdos básicos, es decir NAFTA y el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, son muy similares en muchos aspectos.

Finalmente, quisiera hablarles sobre la Ronda Uruguay. Para Canadá, dado que somos una potencia económica media, el GATT ha sido y es aún una prioridad importante y la Ronda Uruguay, no estoy diciendo nada nuevo en este recinto, fue la primera negociación multilateral de importancia que se relacionó con la agricultura de una manera sustantiva. Nosotros, en rigor, no logramos todo lo que queríamos; Canadá y Estados Unidos, y estoy seguro de que la Argentina también, iniciaron esas negociaciones procurando subsidios a las exportaciones completamente eliminados. No lo logramos, pero eso fue mejor que el *statu quo*, y creo que probablemente en alrededor de un año tres de los acuerdos que nosotros buscábamos comenzarán realmente a funcionar. La razón de esto es que algunos de los países que utilizan subsidios a las exportaciones simplemente no son competitivos sin ellos en ciertos mercados. Por eso, nosotros procuramos los subsidios, tanto en exportaciones como en el orden interno, como un marco de trabajo y también tratamos con barreras no tarifarias, incluidas las más sensibles, a las cuales me he referido antes, como los bienes de la sección 22 y la administración de la oferta de

Canadá. Ellas fueron tarifadas y serán sometidas a una reducción en seis años.

¿Qué lecciones, desde una perspectiva canadiense, hemos aprendido de estos convenios, más allá del hecho de que los acuerdos comerciales parecen trabajar realmente bien para Canadá en términos del incremento comercial? El acuerdo con el cual nosotros más hemos experimentado es el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, que ya ha cumplido cinco años. La primera lección que aprendimos, como dije, más allá del hecho de que se incrementó el comercio en ambas vías, es que el comercio agrícola Canadá-Estados Unidos en 1988 fue de alrededor de 4.000 millones de dólares canadienses y que Estados Unidos tuvo un pequeño superávit. Ahora, después de cinco años, es de 13.000 millones de dólares canadienses y Canadá tiene un pequeño superávit. Como ustedes pueden ver ambos países se han beneficiado de manera considerable. De cualquier manera, desde el punto de vista económico, la primera lección que hemos aprendido fue que la industria debe ajustarse y que eso puede ser importante para su situación interna.

No estoy familiarizado con la economía agrícola de ustedes, pero en Canadá, antes del Acuerdo de Libre Comercio, la industria de procesamiento de alimentos canadiense estaba muy bien protegida por tarifas y contaba con muchas compañías generalmente ineficientes. Después de que fue firmado el Acuerdo, la industria se ajustó muy rápidamente. De hecho, se ajustó un poco más rápido de lo que esperábamos. Naturalmente, hubieron algunos desajustes. Algunas compañías salieron de los negocios, incluidas, debo decir, unas pocas ramas de algunas multinacionales. Ellas fueron muy rápidamente reemplazadas por compañías nuevas más especializadas y eficientes, y éstas, junto con las compañías que se habían adaptado, reestructuraron y se ajustaron a la nueva realidad rápidamente y, en consecuencia, fueron capaces de sobrevivir. El sector salió del acuerdo en muchas mejores condiciones para competir internacionalmente, y esas firmas ahora han capturado una parte significativa de los mercados de alimentos en Canadá y están dirigiéndose a Estados Unidos y otros mercados. De manera que ése fue el primer mensaje claro: la industria se ajusta a pesar de todas las quejas y todo lo que ustedes quieran. La segunda lección es que un país

como Canadá, cuando se enfrenta con un socio comercial muy grande y, digámoslo de una vez, no hay un socio comercial mayor que Estados Unidos, necesita reglas claras y eficaces, y un mecanismo de arreglos de disputas efectivo y claro. Desde la perspectiva canadiense, el Acuerdo de Libre Comercio no ha detenido los intereses proteccionistas de Estados Unidos pero, al menos, nos ha provisto de mecanismos dirigidos a corregir prácticas incorrectas. Ahora bien, no deseo describir a Estados Unidos por completo como proteccionista; Canadá también es proteccionista. Pero si uno está buscando exportar, hay que tener algunos mecanismos para que los exportadores contrabilancen esos intereses proteccionistas, y es por eso que las reglas claras son importantes a ambos lados del mostrados.

La tercera lección es que las políticas nacionales a menudo están vinculadas a temas de comercio; el resultado es que tanto Canadá como Estados Unidos han comprendido que alguna clase de coordinación o armonización de ciertas políticas, como por ejemplo lo que la Unión Europea hizo cuando algunos países decidieron formar una unión aduanera muchos años atrás, puede tener beneficios significativos. Sin embargo, creo que es saludable decir que esta comprensión de lo que está ocurriendo en las políticas comerciales oficiales en Washington y Ottawa no va realmente mucho más lejos porque hay barreras políticas reales que deben ser superadas antes de que realmente ciertas medidas puedan ser puestas en práctica. Pero encuentro interesante que esta comprensión se haya logrado. Podemos preguntar: ¿Cuáles fueron las lecciones? ¿Qué sucederá en el futuro? Estoy seguro de que ustedes reconocerán que todos estamos en un mundo mucho más interdependiente que hace 10 ó 15 años. Carol habló sobre varios de los factores que nos hacen mucho más interdependientes; los mercados están cambiando y debemos estar preparados para adaptarnos y cambiar también.

La política comercial agrícola de Canadá tendrá probablemente cuatro prioridades en los próximos 10 años. Las comentaré, aunque sin seguir ningún orden específico. Incluyen acuerdos bilaterales seleccionados entre Canadá y otros países; en segundo término, accesiones a NAFTA; en tercer lugar, una nueva ronda de negociaciones multilaterales en la órbita del GATT o de la Organización Mundial de Comercio; en cuarto lugar, lo que yo llamaría manejo de los acuerdos en funcionamiento.

En cuanto a los, acuerdos bilaterales seleccionados, creo que desde la perspectiva de Canadá puede decirse que es probablemente la menor prioridad actualmente. El único país que conozco que estamos explorando activamente es Israel, país con el cual nosotros podemos negociar un acuerdo que probablemente sea similar al Acuerdo de Libre Comercio que Estados Unidos negoció con Israel algunos años atrás. No tengo referencias de que nosotros estemos considerando otros países para lograr acuerdos bilaterales ahora, además de Israel.

NAFTA es una historia un poco diferente. Las accesiones futuras a NAFTA constituyen una prioridad para Canadá. Sobre esto no hay ninguna duda. Nuestra posición es que la membresía de NAFTA debería estar abierta a todos los países que deseen asumir un nivel general de obligaciones equivalentes a las de las partes actuales, incluidos los acuerdos laterales sobre trabajo y ambiente. Para ponerlo en términos simples, en la medida en que nos concierne estamos listos para negociar un acuerdo que sea equivalente al que hemos concretado entre Canadá, Estados Unidos y México. A la fecha, por lo que yo sé, sólo Chile ha sido apoyado públicamente por los tres socios de NAFTA, y ese país nos ha indicado que desea aceptar todas las obligaciones necesarias. Con el propósito de lograr futuros accesos, los actuales miembros de NAFTA todavía están discutiendo las modalidades, o sea exactamente cómo pueden ser enfocadas las incorporaciones, y no esperamos ninguna decisión por ahora. Uno de los grandes temas que los tres socios de NAFTA están manejando es la implementación de la legislación de la Ronda Uruguay, y ése es un obstáculo que deseamos superar antes de tratar las incorporaciones a NAFTA. También deseo puntualizar que nuestra posición es clara: la posición canadiense es que NAFTA y no los acuerdos bilaterales individuales constituyen la ruta preferida para la liberación de la política comercial en las Américas. Hay varias razones para esto, y puedo referirme a ellas si ustedes desean, pero por ahora dejaré las cosas aquí. Nuestra preferencia es NAFTA y no una serie de acuerdos bilaterales. En síntesis, Canadá está mirando hacia adelante y aguarda la primera incorporación a NAFTA como forma de establecer un modelo para su aplicación con otros países. Nuestra experiencia con México y Estados Unidos nos lleva a pensar que todas las partes se benefician y, en consecuencia, estamos ansiosos de comenzar ese camino.

La tercera orientación para la política agrícola que Canadá enfrentará, y sospecho que Argentina y los diversos países aquí representados también lo harán, es una nueva serie de negociaciones comerciales multilaterales bajo el GATT o la Organización Mundial de Comercio. En alrededor de 4 ó 5 años, probablemente los comerciantes agrícolas más importantes comenzarán a prepararse para una nueva serie de negociaciones. Nosotros vislumbramos algunas áreas en las cuales probablemente se concentrarán. Ante todo, tratarán de continuar reduciendo las tarifas y subsidios más allá del mandato de la Ronda Uruguay; por ejemplo, en subsidios domésticos, se dispuso solamente un corte de 20%. No es demasiado; obviamente, deseamos ir más allá de eso. Desde nuestra perspectiva, en los subsidios a las exportaciones los cortes no fueron suficientes. Deseamos ir más allá de eso. También deseamos reducir las tarifas, 36% en promedio, más allá de lo que la Ronda Uruguay establece. La segunda área que se desea tratar, será intentar lograr que el incremento de acceso a mercados individuales por encima del 3% pase al 5% proyectado en la Ronda Uruguay. Ahora bien, como mencionó Carol, numerosos países no desean aumentar del 3% al 5%, de tal modo que esperamos que ellos puedan hacer algo mejor en 4 ó 5 años.

Asimismo, revisaremos el texto de la Ronda Uruguay, observando qué sucede en los próximos 4 ó 5 años y determinando cuáles son las revisiones que deben hacerse. Volviendo a la presentación de Carol "porque ella estableció el tono para muchos de nosotros", ella indicaba que Estados Unidos se ha enfocado en el comercio estatal, que fue inadecuadamente manejado en el texto de la Ronda Uruguay. Bueno, Carol, puedo asegurar que probablemente habrá una cantidad de situaciones como ésa. Países como el nuestro, México, Argentina y diversos otros identificarán en 4 ó 5 años lo que en la Ronda Uruguay ha sido deficiente. No puedo decir en qué estado de la tarea están ellos ahora, pero estoy seguro de que desearemos identificar muchas de esas áreas en ese período. El área final que ellos estuvieron considerando es el impacto potencial de cualquier acuerdo del GATT sobre el comercio y el ambiente, y el efecto que eso pueda tener en el comercio agrícola. Nosotros estaremos observando esto celosamente, para asegurar que las regulaciones ambientales no sean utilizadas como barreras disfrazadas al comercio. Ha habido uno o dos casos recientes en el GATT sobre ambiente

y comercio; muy bien podría establecerse un acuerdo del GATT sobre comercio, y quisiéramos asegurarnos de que nos lesione injustamente como exportadores agrícolas.

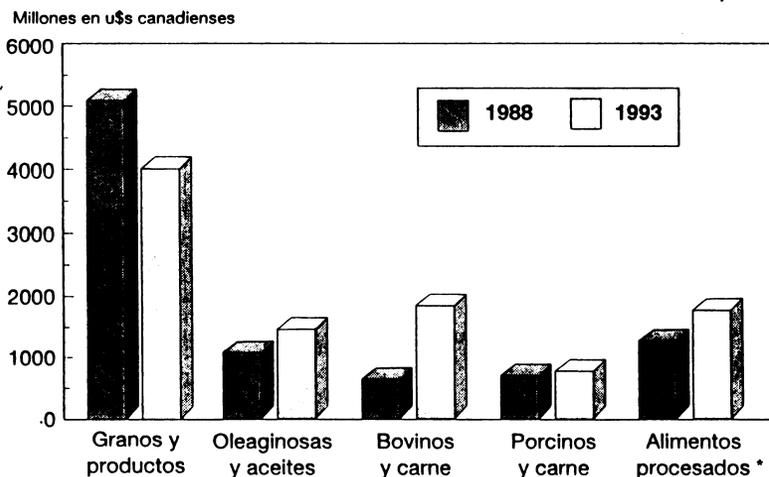
La última línea de trabajo futura sobre la cual deseo hablar, es lo que podríamos llamar la administración de acuerdos; los acuerdos que Canadá ha firmado consumirán una considerable cantidad de recursos de política comercial en el futuro. El comercio se ha expandido bajo esos acuerdos y, en consecuencia, han surgido numerosas disputas, como era inevitable. Si ustedes analizan las disputas, ellas se refieren sólo en un pequeño porcentaje al comercio. Nuestras disputas en la agricultura con Estados Unidos tienen un pequeño porcentaje de comercio, pero una enorme cantidad de encabezamientos. Lo mismo sucede con México. Requerirá una gran cantidad de trabajo resolver esos problemas y podría sugerir a ustedes que firmar los acuerdos constituye sólo el primer paso. Después de eso, deben enfrentarse los efectos que las exportaciones han causado en los productores en tal mercado que está resguardado de esas exportaciones, y no ha conocido antes la competencia. Puedo asegurarles que sus cuentas de abogados, y las cuentas analíticas de los economistas agrícolas, probablemente se incrementarán de manera dramática. Yo sé que ésa ha sido la experiencia canadiense. Los problemas que hemos experimentado con grupos nacionales afectados por ciertas exportaciones continuarán y deberán ser resueltos. Un camino muy fructífero que hemos encontrado es la mayor cooperación entre nuestros grupos industriales nacionales. En el caso de Canadá, Estados Unidos y México, el único grupo que yo conozco en el cual hemos tenido algún éxito es el de los productores ganaderos, que se reúnen cada cuatro meses, discuten algunos de los problemas y diferencias políticas, y que rescatan de la burocracia una cantidad de problemas. La industria debe marchar siempre junta, porque si la industria en el país al cual ustedes están exportando no está sintonizada con su industria exportadora, eso puede crear problemas. Es en esa área que nosotros invertimos mucho tiempo.

Finalmente, en el manejo o administración de acuerdos, continuamos dedicando tiempo a examinar caminos para coordinar políticas que reduzcan la posibilidad de disputas comerciales, ya sea en el área de la política competitiva o antidumping, donde se siente la necesidad de

tarifas externas comunes o ya, por ejemplo, estableciendo que nuestros granos y otros bienes, en sus políticas sectoriales, deberían ser similares a los de nuestros socios más importantes. Una vez más, no entraré en detalles en esto, pero sostengo que es algo que nosotros podemos explorar si así lo deseamos. Como conclusión, el comercio agrícola ha sido y es en la actualidad muy importante en el sector agrícola canadiense. Eso continuará así, y nuestros agricultores y nuestras industrias de procesamiento de alimentos continuarán tratando de explotar los mercados mundiales agroalimenticios. Los acuerdos de política comercial proveen el marco en el cual puede darse la expansión comercial; nuestra experiencia ha sido que ellos pueden trabajar muy bien haciéndolo. Dado que los acuerdos solamente proveen el marco de trabajo, las relaciones deben ser manejadas para lograr los máximos beneficios posibles. Esto a menudo requiere considerables recursos de los países involucrados. Sin embargo, creo que es un pequeño precio que hay que pagar si se compara con los beneficios económicos que pueden lograrse.

ANEXOS

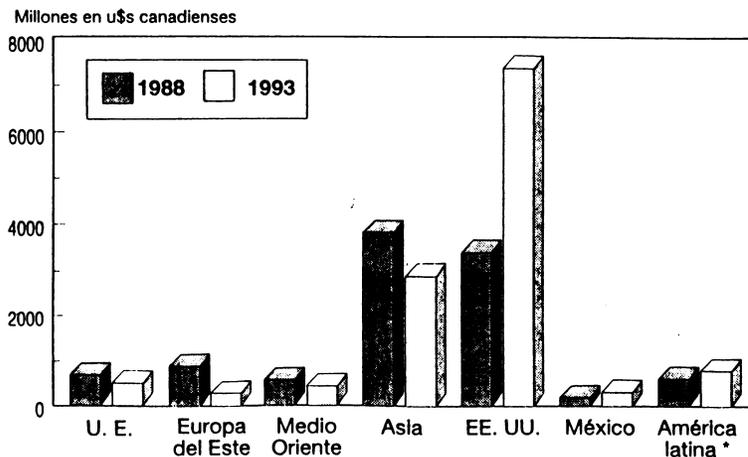
Canadá - Algunas exportaciones seleccionadas



* excluido bebidas alcohólicas y agua

Agricultura Canadá

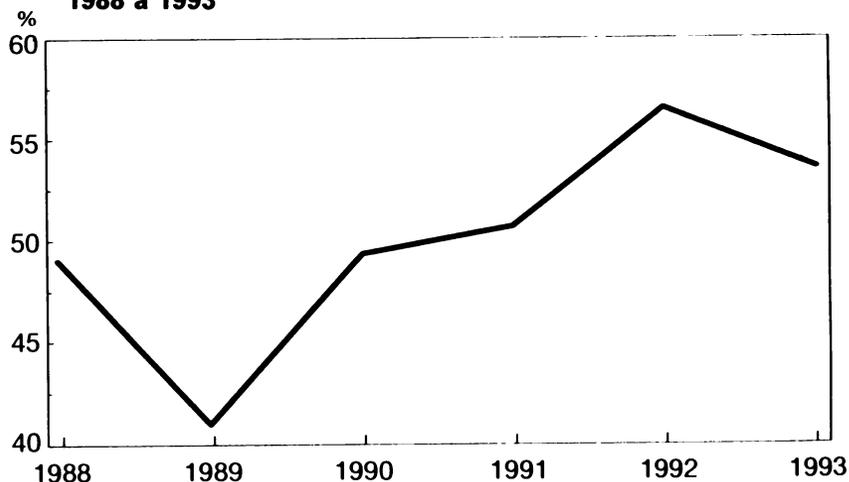
Canadá - Destino de exportaciones agropecuarias - Comparación 1988 - 1993



* excluido México

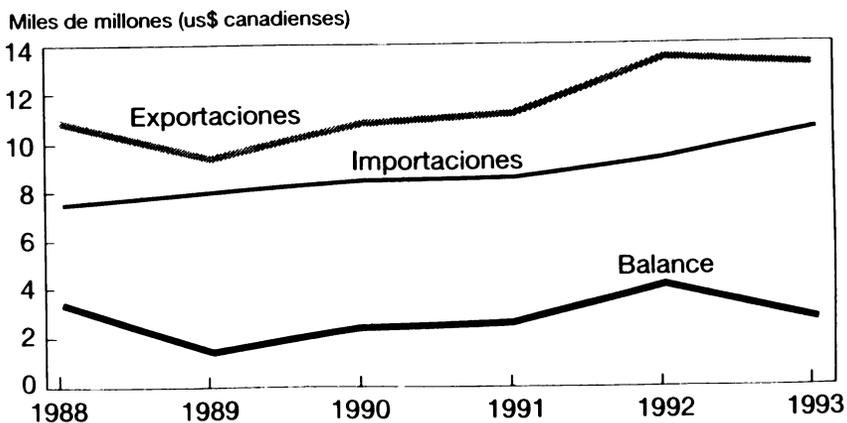
Agricultura Canadá

**Canadá - Exportaciones como porcentaje de ingresos a nivel de predio
1988 a 1993**



Agricultura Canadá

Canadá - Comercio agroalimentario con el resto del mundo 1988 - 1993



Agricultura Canadá

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

XAVIER EQUIHUA

Asesor para Asuntos Internacionales
del Comité de Agricultura de la
Comisión de Representantes de los
Estados Unidos de América

Es siempre un verdadero placer visitar Argentina, y es un verdadero placer para nosotros, en representación del Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, presidido por Kika de la Garza, ser parte de este importante foro. Me han pedido que sintetice tres puntos, que son de gran interés para nuestro Comité: la Ronda Uruguay del GATT, el futuro proyecto de Ley Agrícola de 1995, o *Farm Bill*, y NAFTA (o TLC, como le dicen en México).

Con respecto a la Ronda Uruguay del GATT, en la actualidad los Comités de la Cámara y del Senado relacionados con ese tema nos encontramos redactando y a la vez negociando aspectos de la nueva legislación entre la Cámara y el Senado y, simultáneamente, negociando con la Administración el texto final. Para implementar la Ronda se espera que tengamos un paquete completo de recomendaciones, ambas Cámaras, para mediados de septiembre. Nuestro Comité ya envió las recomendaciones al Ejecutivo, pero nuestra contraparte en el Senado, como dice Kika de la Garza, "nos tienen esperando como a las novias de rancho: todas vestidas y alborotadas", ya que no ha mandado sus recomendaciones. Es difícil para nosotros mandarlas al Ejecutivo hasta que nos reunamos con nuestras contrapartes en el Senado. Después de que dicho paquete haya sido acordado entre el Congreso y el Ejecutivo, el Presidente Clinton enviará la legislación para ser introducida simultáneamente en ambas Cámaras.

El Congreso, por ley, tendrá 90 días legislativos (no días corridos sino legislativos) para considerar la legislación bajo los procedimientos de la vía rápida, la cual no nos permite enmendarla; sólo permite debate y el voto final. Son 90 días legislativos los que el Congreso tiene para tomar su decisión pero, en mi opinión, como sucedió en los casos del NAFTA y del Acuerdo de Libre Comercio con Canadá e Israel, el Congreso sólo utilizará una parte de esos días.

En materia agrícola, las provisiones principales recomendadas por nuestro Comité fueron los cambios que deben hacerse a nuestra legislación interna para poder acomodar los cambios que se acordaron en la Ronda. Me refiero, por ejemplo, a la reducción de nuestro Programa de Subsidios a la Exportación (EEP), el cual tiene que ser reducido en alrededor de mil millones de dólares durante los próximos seis años, y el establecimiento de las tarifas de una disposición muy importante, la Sección 22, que actualmente limita las importaciones del maní, los productos lácteos, los productos que contienen azúcar y el algodón. Otra ley que debemos dismantelar completamente en el contexto de la Ronda, y de interés para ustedes, los argentinos, es la "tarificación" de nuestra ley de importación a la carne, o *Meat Import Act*, la cual va a ser reemplazada por un sistema transparente de tarifas-cuotas. En dicha legislación incluimos, como fue negociado bilateralmente entre ambos países, el otorgamiento a la Argentina de un acceso preferencial de 20.000 toneladas anuales, sujeto a una negociación sanitaria entre nuestros países. En este contexto, por primera vez la USDA tendrá autorización para designar áreas (y no decidir sobre todo el país, como actualmente sucede) libres de problemas sanitarios, utilizando los conceptos de regionalización autorizados tanto en el NAFTA como en la Ronda.

Como ustedes saben, en junio de este año el Departamento de Agricultura se reunió con sus contrapartes argentinas para discutir los criterios necesarios para efectuar un análisis de riesgo sobre la importación de la carne deshuesada de Argentina. Esta semana un equipo técnico de SENASA se encuentra en Washington presentando datos científicos en respuesta a un cuestionario de su contraparte estadounidense.

En mi opinión, y en la opinión de Kika de la Garza, Argentina ha cumplido una labor ejemplar en este tema, principalmente debido a cambios dirigidos por el Presidente Menem y el Secretario de Agricultura, que han permitido la rápida erradicación de la aftosa en la Argentina. Yo recuerdo que hace un par de años, cuando estuve aquí en la Argentina, se hablaba de 2.000 casos de aftosa. Ahora se habla sólo de unos cuantos. Eso se debe principalmente a la colaboración de ustedes, los agricultores argentinos y el Gobierno. Kika de la Garza me pidió también que los felicitara por el liderazgo que Argentina ha desempeñado en la erradicación de la aftosa como miembro de la Cuenca del Plata.

También hubo concesiones especiales para ciertos productos agrícolas para Argentina, más allá de los acordados en la Ronda; varios tipos de granos, carne procesada, manzanas secas, jugo de uva y esencias de cítricos, etc. Asimismo, otorgamos a Argentina el 78% de la tarifa-cuota global para el maní, que se estableció como parte de la tarificación de la Sección 22, y el 19% de la tarifa-cuota global que establecimos por primera vez para las importaciones de crema de maní, como parte de la Ronda.

Con respecto a nuestro programa de subsidios a las exportaciones, del cual se ha hablado esta mañana, quiero hacer hincapié en que la última vez que lo utilizamos en el Hemisferio fue en febrero de este año, para contrarrestar las exportaciones de trigo subsidiadas a México, procedentes de Canadá. La razón por la cual usamos el EEP en México es porque durante las negociaciones del NAFTA, Canadá, básica y desafortunadamente, nos "comió" un mercado que tradicionalmente era nuestro, usando subsidios distorsionantes y opacos. Como dirían en la Argentina, "mientras se calentó el agua, los otros se tomaron el mate".

En el contexto de los subsidios, la idea de Argentina de tener una zona libre de subsidios en el Hemisferio le resulta interesante a Kika de la Garza. Nos gustaría explorarla, y espero que durante esta visita podamos charlar sobre ella. Una de las preguntas que nos hemos hecho es: ¿cómo se manejarían las exportaciones de países que subsidian productos y que no son parte del Hemisferio, y cómo se manejarían los problemas de países en el Hemisferio que tienen subsidios opacos? Nuestro subsidio es muy transparente, el EED; todo el mundo sabe lo que es, y no es opaco.

Con referencia al Proyecto de Ley Agrícola para 1995, el *Farm Bill*, el Comité de Agricultura tendrá sus primeras audiencias formales sobre este tema a principios del año próximo. El Comité ya ha comisionado varios estudios sobre posibles cambios u opciones a nuestros programas. Con respecto a los cambios en la política interna agrícola americana se han hecho varias propuestas, muchas de ellas relacionadas con temas de conservación, o la propuesta de Iowa de la que Carol hablaba (la propuesta de Carol, en mi opinión futura Secretaria de Agricultura bajo una administración republicana). Sin embargo, en realidad, como Carol sabe, los que van a determinar los cambios en el próximo año van a ser los recortes que se van a llevar a cabo en el presupuesto federal en el tema agrícola. En cuanto a los cambios en el *Farm Bill* en materia internacional, diría que los principales se van a llevar a cabo en el contexto de la Ronda. Habrá cambios en nuestros programas de asistencia alimentaria internacional, y posiblemente se cambiará o reemplazará nuestro programa de promoción, el MPP. En realidad, no esperamos cambios drásticos en el área internacional.

Con respecto al NAFTA o TLC, el *chairman de la Garza* fue uno de los campeones de ese importante e histórico acuerdo en el Congreso estadounidense. El fue quien propuso la formación, por ejemplo, del *Ag for Nafta*, un grupo muy importante de asociaciones agrícolas que se formó durante el debate en el Congreso para hacer *lobby* a favor del NAFTA. Desde el comienzo, nosotros en el Comité de Agricultura estuvimos muy involucrados en la negociación y redactamos el proyecto de ley para implementarla. Varias de las provisiones del capítulo 7 del NAFTA, que es el agrícola, fueron ideas de Kika de la Garza.

El capítulo agrícola del NAFTA es, en verdad, único en el contexto del acuerdo y también en el orden internacional, porque es el único acuerdo que eliminará todo tipo de aranceles y cuotas en el comercio agrícola entre México y EE.UU. Y digo bilateral porque -muy poca gente sabe esto- el capítulo agrícola del NAFTA en realidad es bilateral. Es el único de todos los capítulos que no fue trilateral. Canadá no deseó ser parte del mismo, ya que no quiso tarificar los programas que protegen sus sectores avícolas y lácteos. Prefirieron hacerlo en el contexto multilateral de la Ronda.

En cuanto a los beneficios del NAFTA en la economía de mi país, NAFTA ha estado en vigencia ocho meses, y sus beneficios ya pueden verse. Por ejemplo, nuestras exportaciones globales en los primeros ocho meses de este año, comparadas con las del año pasado, se han incrementado en 2.1%. Pero las exportaciones a México durante este mismo período, desde que NAFTA entró en vigencia, se han incrementado en 14%, o sea siete veces más rápido que nuestras exportaciones globales. Yo diría que esas cifras constituyen un testimonio de que NAFTA ha resultado ser un tratado de gran beneficio para Estados Unidos. No obstante, hubo algunos puntos polémicos entre EE.UU. y México en temas sanitarios y fitosanitarios, por ejemplo con nuestros productos hortícolas y también con nuestras exportaciones de leche fresca al mercado fronterizo mexicano; sin embargo, los efectos positivos han sido sin lugar a dudas superiores a los negativos.

A nivel trilateral, hemos tenido problemas en materia de subsidios en el área del NAFTA entre los tres países. Infortunadamente, el NAFTA no nos proporcionó un mecanismo transparente para manejar este tipo de problemas, pero tenemos la certeza de que vamos a llegar a un acuerdo en esta área en el futuro, como ya lo hemos hecho con Canadá, en forma bilateral, recientemente.

Como ustedes saben, y es de interés para Argentina, el NAFTA incluyó una cláusula de adhesión o integración. Actualmente, los tres países se encuentran consultando sobre opciones para reglamentar dicha adhesión. La Administración nos ha consultado sobre ese tema y estamos preparando un paquete de recomendaciones que en breve vamos a presentar al Ejecutivo. La Administración del Presidente Clinton tiene gran interés en anexas a otros países del Hemisferio al NAFTA, o negociar bilateralmente; en mi opinión, la acción más ventajosa para los países latinoamericanos y de todo el Hemisferio es la adhesión al NAFTA.

Ese fue el mensaje que le di a los chilenos ayer durante una conversación con el Ministro de Agricultura y con el Subministro de Hacienda y Relaciones Exteriores de Chile. Ellos me preguntaron: "Xavier, ¿cuál es la mejor opción?". Les dije "La que propone Kika de la Garza, la que le ha propuesto a nuestro representante comercial e incluso al

Presidente, es la de adhesión". La razón por la cual la adhesión es la mejor ruta a tomar es que el NAFTA tiene un prestigio internacional político y económico que un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y otro país latinoamericano no tendría. O sea, desaparecería el acuerdo de libre comercio como el que tenemos con Israel. Nadie sabe que existe, sólo en Tel Aviv y en Washington. Y también porque existe la posibilidad, y eso es muy importante, de que países asiáticos sean también en el futuro miembros del NAFTA.

Obviamente, para poder anexar a otros países al NAFTA o negociar bilateralmente, el Congreso necesita darle autorización al Presidente Clinton para un nuevo *fast track*, o vía rápida, como le dicen en México. Y, por cierto, no se por qué le dicen así, porque de rápida no tiene absolutamente nada. Es un proceso lento y monótono. La semana pasada se acordó en la Casa de Representantes incluir en la legislación para implementar la Ronda un *fast track* de 3 años, con una opción, sujeta a la aprobación previa del Congreso, por tres años más, con un contenido menos rígido que el que la Administración había propuesto, referente a la inclusión de temas ecológicos y laborales en acuerdos de libre comercio. Infortunadamente, hoy hablé a Washington, hablé con mis amigos del Senado, y me enteré de que continúan las presiones en el Senado en el sentido de no incluir dicha autorización en la legislación para implementar la Ronda por varias razones políticas, incluyendo la posición de los republicanos de no incluir un *fast track* sujeto a temas laborales y ecológicos como uno de los objetivos de las negociaciones de libre de comercio. Kika de la Garza piensa que es de gran importancia que se incluya el *fast track* en la Ronda, y él la ha empujado en la Casa de Representantes; ha hablado con el Presidente de la Casa, *Speaker* Foxley, nuestro líder de la mayoría, para que el Presidente vaya a la Cumbre de las Américas, que se va a realizar en Miami en diciembre, con una estrategia concreta de cómo negociar tratados de libre comercio con el Hemisferio, ya sea a través de la adhesión al NAFTA, o bilateralmente.

MÉXICO

ALEJANDRO OLIVO

Asesor de la Dirección General de
Asuntos Internacionales,
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos,
México

Hablaré en este Seminario sobre las políticas agropecuarias en México. Notarán que no dije políticas agropecuarias comerciales en México. Ese no será el tema central de mi plática; considero importante que ustedes en Argentina conozcan mejor el conjunto de políticas que en materia agrícola se han implementado por el Gobierno de México a fin de poder participar en esta nueva dinámica del comercio internacional y enfrentar adecuadamente los retos que se suscitan en este contexto.

Para comenzar, quiero transmitirles algunos antecedentes y datos básicos de México: la tierra cultivable de nuestro país es de 24 millones de hectáreas, equivalente al territorio de España. En cuanto a la superficie ganadera, en México contamos con 78 millones de hectáreas, equivalentes a dos veces y media el territorio de la República Italiana. El siguiente es un dato que voy a traer a colación con frecuencia en esta exposición: la población rural en México es de 22 millones de habitantes, que representan el 27% de la población total del país. El producto agropecuario es de 254 mil millones de pesos (de 1980), que representan el 8% del producto total. Esto puede dar una idea de la baja contribución que hace el sector agrícola al producto del país y de la gran concentración de población rural que tenemos.

Al iniciarse la administración del Presidente Salinas en 1988, se recibió un país con índices inflacionarios del 160%, un "crecimiento en bajada", inestabilidad cambiaria, profunda inestabilidad en la Bolsa y una alta transferencia de ingresos al exterior. Es decir, económicamente existía un ambiente de incertidumbre en cuanto a la inversión y en cuanto a las

políticas que iban a ser implementadas. En administraciones pasadas, muchas de las políticas agropecuarias no seguían un patrón consistente ni estable, lo que se tradujo en una falta de continuidad y constancia en el desarrollo.

La nueva estrategia del Presidente Salinas consistió en una búsqueda constante por reducir el déficit público, privatizar empresas que no tenían nada que hacer en el sector público, desregular. Se buscó renegociar la deuda externa principalmente con EE.UU. y se inició una profunda reforma fiscal, mediante la cual se pretendía abarcar y acaparar mayores contribuyentes, los cuales pagasen tasas menores, de tal manera que el sistema impositivo fuera más justo y equitativo. Se buscó la apertura comercial y se incrementó el gasto gubernamental en el aspecto social. Esto se logró con todas las reducciones en gastos que trajo consigo la privatización y la desregulación.

Tanto el déficit como la inflación crecieron de manera importante en el período 85-87. A partir de la Administración Salinas, se buscó reducir constantemente esos parámetros. Es necesario recordar que a principios de la década de los ochenta tuvimos un alto crecimiento del Producto Interno Bruto. La política de comercio exterior mexicana se centraba en ese entonces, fundamentalmente, en la rama petrolera; las exportaciones petroleras representaban en 1982 el 78% de las exportaciones totales. En 1992, representaban el 30%. Hoy, representan aproximadamente el 25%. Como ya mencioné, con la reforma fiscal se buscó, entre otras cosas, ampliar el número de contribuyentes. Actualmente son aproximadamente 4.5 millones.

El entorno mundial en los últimos años se ha caracterizado por un enorme desarrollo tecnológico, por un aumento sin precedentes en la producción mundial de alimentos, una caída permanente en los precios de los productos agropecuarios, atribuibles al mismo desarrollo tecnológico y a políticas de apoyo en algunos países. En México dedicamos también una parte importante del gasto gubernamental en apoyo a la agricultura. Antes, los precios de los productos agrícolas se fijaban en la forma de precios de garantía; con esto se aseguraba a los productores un nivel mínimo de precios por sus cosechas y, con ello, un nivel mínimo de ingresos. Lo que

recibían en cualquier otro tipo de apoyo era muy poco. Hoy, la tendencia y la dinámica que estamos siguiendo busca dar un mayor apoyo real para proyectos tales como investigación científica y fomentar el acceso a mejores tecnologías. Los precios de garantía han sido disminuidos paulatinamente, a fin de igualarlos al precio que rige en el mercado internacional.

Si comparamos los apoyos en México con un promedio de los apoyos internacionales en relación a los precios a nivel mundial, observamos que el papel que desempeñaban los precios de garantía era mucho más importante en México que en el exterior. Aún hoy, reducir esa importancia no es tarea fácil; nos encontramos en un período de transición en el cual se disminuyen esos precios de garantía que venían recibiendo los productores rurales agrícolas en México. Se busca sustituir el sistema antiguo de subsidios e ir incrementando, a la vez, el nivel de apoyos directos al campo.

¿Qué es lo que pasó en México? Éramos una economía cerrada, no percibíamos las señales de mercado, no nos enfrentábamos a una competencia real con el exterior; los productores gozaban de una protección excesiva: subsidios, precios de garantía, etc. A causa de esto, gran parte de la población quedó atrapada en un sector con cada vez menos ingresos propios y mayores subsidios. En otras palabras, no había incentivos para mejorar, para preocuparse por ser mejores cada día en cuanto a investigación, en cuanto a lograr el acceso a mejores y nuevas tecnologías. Si se comparan programas de apoyo, se puede notar que existe una clara diferencia en el patrón que presentan algunas economías desarrolladas y el que presenta México. En EE.UU., por ejemplo, aproximadamente 2.5% de la población es rural, y contribuye con el 2.6% del producto. En México la población rural representa el 27% de la población total y contribuye tan solo con el 7% del producto. Estas son cifras preocupantes, sin duda, pero nos dicen a los mexicanos que tenemos un gran margen para aumentar la productividad y la eficiencia en cuanto a producción. Hoy, la producción mundial se caracteriza por un alto nivel de tecnificación, bajos costos y muy altos rendimientos.

El triunfo de la Revolución de 1910, que dio derecho a todos los campesinos a tener una propiedad o al menos un pedazo de tierra, se tradujo en una obligación de proveer de tierra a todo aquel que la demandase. Ese compromiso, aunado a la limitada disponibilidad de tierras, propició que tarde o temprano se tuvieran que subdividir los ejidos y los terrenos ya repartidos, a fin de dotar de tierras al creciente número de campesinos que se incorporaban a la vida productiva.

En un principio, y hasta la década de los setenta, ese fenómeno no repercutía tanto porque la tecnología no evolucionaba tan rápidamente como hoy. Una propiedad que tuviera tres hectáreas podía producir con el mismo nivel de eficiencia que una propiedad de 30, 60 o más hectáreas. Actualmente, eso no sucede; es necesario aprovechar las economías de escala, incorporando las mejoras en las maquinarias, así como también los avances tecnológicos. La falta de seguridad en ese régimen de tenencia de la tierra desalentaba las inversiones. ¿Por qué? Porque si yo tenía 30 hectáreas y sufría la incertidumbre de que en cualquier momento llegaría el Gobierno a quitarme 15 hectáreas argumentando: "tenemos que darle al campesino fulanito parte de tu tierra", entonces seguramente yo no tendría ningún incentivo para invertir en maquinaria, o modernizarme, ni producir con mejores condiciones. En cuanto a la conservación de los recursos, el Gobierno optó por otorgar tierras que no eran adecuadas para los cultivos. Se dio una desmedida explotación en materia forestal. Se talaron, por poner un ejemplo, muchas hectáreas de selvas en Chiapas, estado célebre por los acontecimientos armados que se han dado en los últimos meses.

Ante ese panorama, uno de los primeros puntos que tenía que atacar el Gobierno era el de reformar el artículo 27 constitucional. Este artículo, sin duda alguna, era uno de los artículos "intocables", ya que constituía el sustento mismo de la Revolución Mexicana. Simplemente mencionar la posibilidad de modificarlo podía generar grandes problemas y tensiones políticas. Se decidió decretar como terminado el reparto agrario mediante un proceso de concertación; se logró ir modificando las rigideces que impedían las reformas a dicho artículo. Se otorgó de esta manera pleno derecho sobre las superficies ejidales.

Como ustedes saben, el campesino tenía derecho a la tierra, pero no tenía derecho a venderla, rentarla ni a presentarla como garantía para recibir créditos. Es decir, era dueño de esa tierra pero no podía en realidad hacer nada con ella; la podía transmitir a sus hijos de generación en generación, y nada más. La reforma constitucional da la posibilidad de que los pequeños campesinos se organicen en cooperativas, en agrupaciones y empiecen así a industrializar el campo, invirtiendo en mayor tecnología, logrando de esta manera acceder a mejores condiciones de producción.

¿Cual ha sido el papel del Estado? Anteriormente el Estado sufría pérdidas en el crédito. Otorgaba igual cantidad de créditos y con las mismas características a un productor de altos rendimientos medios que a uno de rendimientos bajos. Esto distorsionaba y significaba para el Estado una gran carga económica. El sistema de seguros era totalmente ineficiente. Fue práctica célebre y común que a los campesinos les conviniese quemar su producción de todo un período. Cobrar el seguro les generaba mayores beneficios que producir y tratar de vender su producto.

En materia de comercialización, había una empresa estatal, CONASUPO, que era la única que le compraba y le garantizaba al productor que compraría siempre toda su producción a un precio de garantía preestablecido por encima del precio internacional. La lógica económica de CONASUPO era comprar caro para vender barato. Esa lógica no tiene mucho sentido y no es sustentable en el largo plazo. En materia de almacenaje, también CONASUPO hacía las veces de almacenadora. CONASUPO recogía los granos, los guardaba y, después de seis o siete meses, vendía los granos al mismo precio. Esto desalentaba cualquier intento de participación privada en materia de almacenaje, porque un almacenador, por más eficiente que sea, pasado cierto tiempo tiene que agregarle al precio de los granos un cierto costo de almacenaje. Las empresas públicas, también por medio de CONASUPO, eran las encargadas de comercializar e introducir en el mercado toda la producción agrícola; eso, una vez más, desincentivaba toda participación privada.

Esa estrategia probó ser insostenible desde un punto de vista fiscal. Los pocos que contribuían con sus impuestos estaban subsidiando totalmente al sector rural, el cual se mantenía operando con niveles de

eficiencia muy bajos. Los criterios de justicia o de eficiencia no podían cumplirse en un esquema como éste.

¿Cuál fue la nueva estrategia? Transformar el otorgamiento de créditos de tal forma que obedeciera a criterios comerciales: a los productores de alto rendimiento actualmente les otorgan préstamos las instituciones bancarias mediante créditos a tasas de interés comerciales. Para los productores de rendimientos medios, tenemos instituciones como el Banco de Comercio Exterior, Nacional Financiera, etc., que son instituciones de fomento y apoyo al mediano productor. En lo que se refiere a los productores de rendimientos bajos, el Gobierno dijo: "es necesario diferenciar claramente lo que es una política de apoyo social de lo que es una política comercial". A tal efecto, a fin de lograr apoyar a los productores de escasos rendimientos, fue creada la Secretaría de Desarrollo Social, la cual obedece más bien a criterios de asistencia social, que buscan mejorar los niveles de vida de esos productores y no meterlos en el mismo juego, en la misma dinámica a la que se enfrentan los productores de mayores rendimientos.

En materia hidráulica, el Estado también era el que decidía, muchas veces sin criterios justificados, cuál sería el otorgamiento de apoyos, dónde se colocarían las instalaciones para riego, etc. Una vez más, no se obedecían criterios ni de eficiencia ni de productividad, sino más bien de tipo político. Todo esto probó ser altamente ineficiente. Para corregir los errores, se modificó la Ley de Aguas. Actualmente, se incentiva la participación de la iniciativa privada en la creación de infraestructura hidráulica, se busca otorgar seguridad jurídica y proveer de reglas claras a este tipo de inversiones.

En cuanto a apertura comercial, México, desde 1986, fecha en que ingresó al GATT, dio una serie de pasos sólidos y determinados para acceder al libre mercado, consciente de que éstas eran las nuevas reglas del juego y que, de no entrar de lleno, no se iba a lograr nada en el exterior. El Tratado de Libre Comercio surgido, entre otras cosas, gracias a la iniciativa del Presidente Salinas, ha probado ser un instrumento que nos garantiza a los mexicanos que en el juego del comercio internacional que se desarrolle en el futuro, se negociará con reglas claras. En tal

sentido, cabe mencionar que nosotros, como país chico al compararnos con EE.UU. y Canadá, tenemos que obtener las garantías mínimas de que no seremos ni víctimas ni cómplices en un sistema que nos ponga trabas para ingresar a los mercados mundiales. México es competitivo en muchos productos agrícolas, puede acceder perfectamente a los mercados de Canadá y de EE. UU. En consecuencia, se busca eliminar las trabas y barreras arancelarias que puedan frenar esta tendencia del comercio mundial y lograr, con ello, la real apertura comercial.

El hecho de que México fuera un país cerrado traía altos costos para los consumidores, entre otras cosas porque no teníamos acceso a granos como, por ejemplo, el maíz, el cual es el principal producto agrícola en México; resulta más caro comprar el maíz mexicano que importarlo. Esto afecta también a los ganaderos, ya que en los granos tenemos insumos que se utilizan en ganadería como alimento. Es posible observar que la ganancia que tenía un agricultor al recibir precios de ganadería por su producción, la perdía en realidad el resto de la sociedad, el sector pecuario y los agricultores de autoconsumo. ¿Por qué los agricultores de autoconsumo? Porque un 50% de los productores agrícolas en México son de autoconsumo, y quedaban fuera de los esquemas de apoyo de precios de garantía, pues su producción no se comercializaba; servía básicamente para el autoconsumo. Debido a esto, los agricultores de autoconsumo que se vieran en la necesidad de comprar granos, perdían mucho más dinero como proporción de su ingreso y se encontraban privados de cualquier tipo de asistencia social. Perdía más la sociedad que lo que ganaba el productor subsidiado con precios de garantía.

Importar una tonelada nos costaba, por ejemplo, 400 pesos. En cambio, esa misma tonelada costaba 1.000 pesos si era producida en México. Entonces, importar esa tonelada representaba para el país 600 pesos de ahorro neto. ¿Por qué no utilizar ese margen de ganancia, otorgar un apoyo directo vía cheque o dinero en efectivo a los campesinos para que obtengan una parte de esa ganancia y no se pierda la otra mitad en pérdida de bienestar, y lograr de esa manera, además, incentivar el desarrollo de los productores?

¿Cuáles son los objetivos de los apoyos directos? Que llegue al agricultor más subsidio y evitar apoyar a un solo producto. En el pasado, los precios de garantía se otorgaban principalmente al maíz y al frijol, ya que son dos de los productos más importantes en la producción agrícola nacional. Se busca, además, fomentar una diversificación de cultivos, es decir alejar a los campesinos de la producción tradicional, generalmente muy ineficiente, y orientarlos hacia producciones más rentables. Al otorgar este tipo de apoyos, se le da la opción al productor de no seguir produciendo para el autoconsumo, de no seguir produciendo maíz o frijol, y que busque una transferencia, una diversificación, un cambio simplemente. Este proceso de transformación no es tan sencillo como parece en este discurso porque, una vez más, implica aspectos culturales, tradicionales; supone costumbres y prácticas que se remontan a épocas ancestrales, las cuales hay que modificar. La tortilla sabe igual si el maíz es de EE.UU. que si se trata de maíz mexicano; los tacos saben igual, pero no saldrán más baratos si utilizamos maíz importado. El apoyo directo se otorga a los siguientes productos: sorgo, soja, arroz, algodón, girasol, cebada, cártamo, frijol, trigo, maíz y avena. ¿Por qué estos productos? Estos son los productos que obtienen más subsidios del extranjero, son sustitutos por el lado de la producción y son los que canalizan mayor parte de los productores. En esos productos se concentra aproximadamente el 80% de la producción agrícola nacional.

Como ya dije, todos los productores, ejidatarios o privados, que se dedican al cultivo de esas plantas, van a recibir apoyo. El pago que se otorga es un pago directo. Los productores se reúnen y se les hace entrega de sus respectivos cheques. El pago es independiente de la cantidad producida. El criterio a seguir es: "Si tú, productor, llevas tres o más años produciendo cualquiera de esos productos en tu parcela, yo te voy a dar un cheque para que mediante ese ingreso extra trates de buscar una manera de producir otras cosas; si lo deseas, puedes reforestar o, en el peor de los casos, seguir produciendo como hasta ahora, pero mejorando tu nivel de ingreso". El pago es igual para todos los agricultores de un determinado distrito, aunque varía entre distrito y distrito de acuerdo con la productividad promedio que hayan presentado en los últimos tres años.

Implementar el programa PROCAMPO requirió una gran coordinación entre las diferentes organizaciones e instituciones agropecuarias para lograr levantar un padrón de productores, conocer la distribución de sus cultivos, saber cuáles eran los rendimientos, las superficies, localizar las parcelas y definir cuáles eran los ciclos de siembra y de cosecha. El programa PROCAMPO se inició a partir de mayo de 1993.

El programa de apoyos permite que los recursos de la sociedad lleguen con mayor eficiencia a los productores. El apoyo se canaliza ahora directamente a todos los productores. El anterior esquema de CONASUPO, según el cual compraba toda la producción y la vendía barato, se eliminará a partir de este período otoño-invierno 94-95 y CONASUPO comenzará a operar como una industria privada más. Se permite la entrada de industrias privadas con el objetivo de que la comercialización resida fundamentalmente en la iniciativa privada. Como panorama general de la experiencia que estamos viviendo en nuestro país, les puedo decir que los retos son aún enormes. Todos sabemos que el sector agrícola actualmente es un sector muy castigado: los precios están muy bajos, el margen de ganancia es cada vez menor y la inversión que se requiere muchas veces es alta.

El reto de México no es simplemente agrícola. El programa de PROCAMPO es un programa sin precedentes, muy ambicioso. Gran parte de los productores se transformarán e ingresarán al nuevo ritmo de producción y tecnificación en el campo; es muy probable que otros no logren asimilar el cambio. Es fundamental que el Gobierno logre generar las condiciones para que se cree una adecuada infraestructura que logre brindar asesoría técnica y educativa para que, quienes en el campo no logren asimilar los cambios, puedan adaptarse e ingresar en otras áreas, principalmente en los sectores de manufacturas y servicios. De no darse esas condiciones, vamos a presenciar en el México de los próximos años un elevado porcentaje de la población en niveles de pobreza aún mayores que los que tenemos actualmente.

El reto no es, repito, un reto que se reduzca al aspecto agrícola. Las políticas sociales que se deben implementar con los recursos que han conllevado el saneamiento de las finanzas y el replanteamiento del papel

del Estado, tienen carácter de indispensables e impostergables. No son distorsionantes del comercio, ni van en contra del orden económico mundial contemporáneo. Este es un camino por el que debe circular no sólo México, quizás también todos los países latinoamericanos. Insisto: la política social es fundamental.

COMENTARIOS

CAROL BROOKINS. - Esta ha sido una hermosa sesión. Creo que todos podemos aprender mucho de ella. Xavier, quiero que sepas que creo que por lo que Alejandro dijo, y yo siento, todos podemos estar de acuerdo. Quizás podríamos decir a Alejandro y los mexicanos: "vengan y ayúdenos a hacer mejores nuestras políticas agrícolas". Quizás los europeos también quisieran solicitar que los mexicanos los ayudaran. Creo que México ha podido hacer lo que hizo debido a su voluntad, a su perspectiva realista sobre lo que hay que hacer para ser competitivo y formar parte del mercado mundial y enfrentar algunos enormes desafíos sociales y políticos. Creo que es una lección de la cual todos tenemos mucho que aprender, y tengo el mayor respeto por el trabajo que se ha hecho. Y digo esto porque creo que los mayores problemas que enfrentamos en Canadá y en Estados Unidos giran en torno a lo que hemos hecho institucionalmente a lo largo de los años; no debemos separar el aspecto social y el desarrollo de áreas rurales de la política de precios y la política de productos. Y esa es la gran lección que nosotros vamos a tener que abordar en el futuro. Creo que nosotros vamos a estar mirando a México muy cuidadosamente para ver cómo se desarrolla, y aprender de su experiencia.

Creo que todos nuestros disertantes han tenido importantes planteamientos que hacer. Phil Jensen ha hecho algunos señalamientos extremadamente francos e importantes respecto a lo que debemos hacer una vez que hemos negociado un acuerdo de libre comercio. Como todos sabemos, los negociadores tratan, naturalmente, de establecer convenios, mientras que los políticos y jefes de Estado desean llegar al punto en el cual ellos puedan anunciarlo en función de elecciones o cosas por el estilo. En numerosas ocasiones, ellos no conocen los resultados de una negociación y cuál va a ser el efecto al comenzar a comerciar. Y mientras ustedes enfocaron particularmente los problemas de la Cámara Canadiense del Trigo, temas realmente importantes, los mexicanos han enfocado los problemas que nosotros les causamos con el aumento de comercio de carne porcina y de carne vacuna a México, con dos casos antidumping contra Estados Unidos. En uno de esos casos han mostrado que realmente nosotros estábamos efectuando dumping, de manera que no se trataba de una calumnia. Cuando nosotros comenzamos a forjar este acuerdo regional

y ustedes acceden a NAFTA, y dado que en otro caso se implementa MERCOSUR, nosotros no debemos temer a esos casos comerciales, porque a medida que las políticas se implementan, la comunidad de negocios trata de aplicarlas, y desde ese punto de vista realmente nosotros comenzamos a establecer la ley y los precedentes de cómo vamos a comerciar unos con otros. Creo que NAFTA también está dando una tremenda lección al demostrar la habilidad, la viabilidad de integrar los países con niveles sustancialmente diferentes de desarrollo económico en un área de libre comercio.

Mucha gente estaba muy atemorizada con respecto a la perspectiva mexicano-canadiense-estadounidense; ahora que todo comienza a ponerse en marcha, pienso que es una clave importante empezar a establecer el puente que solucione las barreras existentes en nuestro Hemisferio, y dar confianza a la gente sobre el hecho de que pueden realmente construir un área hemisférica de libre comercio.

Xavier mencionaba algo muy importante en términos de la *farm bill* y la vía rápida, que serán elementos críticos cuando la Ronda Uruguay sea aprobada por el Congreso, lo que yo creo sucederá este otoño, antes de que el Congreso descanse. Pero en cuanto al tema de la extensión de la vía rápida, dado que contamos con las previsiones correctas para futuras negociaciones, no estaremos en condiciones de que haya incorporaciones a NAFTA. Y eso, naturalmente, también es muy importante. De modo que ustedes tienen mucha razón de seguir el debate sobre la vía rápida, y asegurarse de que contamos con la clase correcta de previsiones que permitan a los negociadores tratar de llevar a otros países bajo el paraguas de NAFTA.

Sólo deseo hacer otro señalamiento al respecto, y es que como hemos discutido y hecho avances sobre el libre comercio en el Hemisferio y la aproximación de nuestros sistemas, espero que ustedes participen activamente con su Gobierno en ayudar a promover la participación en la Cumbre de las Américas que tendrá lugar en Miami en diciembre. Creo que es un planteamiento muy importante que todos los países de América deben compartir en ese momento. Pienso que Argentina ha tomado la iniciativa al proponer un Hemisferio libre de subsidios agrícolas. En tal

sentido, espero que logremos una definición muy liberal de subsidio y que incluya sus prácticas de comercio y otras áreas, donde se determine que deben ser subsidios opacos y al mismo tiempo transparentes. En ese sentido, creo que uno de los temas clave que vamos a tratar en el futuro con respecto a NAFTA, respecto a nuestras mutuas relaciones, es el del área de sanidad y fitosanidad, y también el tema ambiental.

Creo que esas son las principales áreas que necesitamos tratar de armonizar, para lograr algún tipo de orden, alguna transparencia, alguna cooperación real que permita desarrollar los más altos niveles de ciencia aceptables, en términos de proteger a nuestros consumidores y, al mismo tiempo, permitir que los negocios operen más allá de las fronteras, sin ridículas leyes que etiquetan, sin departamentos que administran todo aquello que usted no puede encontrar excepto quizás a medianoche o a las 2 de la mañana, en un sótano instalado en algún lugar, porque allí tienen el documento que usted necesita. Y creo que deberíamos trabajar en eso como un tema clave para comenzar a desarrollar en la Cumbre de la Agricultura, sobre una base hemisférica. Los felicito por este panel tan interesante.

PHIL JENSEN. - Desearía hacer un par de comentarios relacionados con lo que acabamos de escuchar. Ante todo, con respecto al comercio estatal, hemos conocido lo que yo caracterizaría como la perspectiva de Estados Unidos, que discute en el sentido de si la Cámara Canadiense de Trigo es un subsidio opaco o invisible. La posición canadiense sobre esto es que la Cámara de Trigo es esencialmente una gran cooperativa, donde no hay subsidios involucrados. Ahora bien, ¿qué ha sucedido y qué sucede a menudo? Creo que esta es una lección para cualquier país que pretenda acuerdos comerciales: varios temas quedan mezclados en uno solo. En el caso de la Cámara de Trigo, nosotros tenemos un subsidio nacional disponible para la exportación denominado el subsidio occidental de transporte de granos, definido como un subsidio a la exportación bajo las nuevas disposiciones del GATT. Digo esto por dos razones. Una de ellas, porque Argentina deberá tratar, y todos los países deberán hacerlo, con bloques, porque los bloques de países han fijado ideas de lo que es correcto y apropiado y lo que se debe hacer. El segundo punto que deseo

señalar es un aspecto más positivo: Canadá desearía realmente eliminar subsidios en las Américas. Ese es un objetivo que siempre hemos compartido y, de hecho, es algo que nosotros quisiéramos impulsar en Miami. No estoy seguro de que esto haya sido ya comunicado por el Gobierno, pero debemos tratar de impulsarlo. El segundo punto que desearía señalar es sobre el NAFTA, y Xavier lo planteó, dentro del capítulo agrícola. Pienso que sería apropiado hacer una distinción allí. No hay un trato bilateral sobre el capítulo agrícola en su totalidad; lo que hay es un trato bilateral sobre el acceso al mercado. En otras palabras, las normas de subsidios agrícolas, las normas de sanidad agrícola, se aplican por igual a Canadá, Estados Unidos y México. Son todas la misma cosa. Ese es un problema que ustedes también enfrentan en América Latina. Lo que sucedió fue: hay dos problemas en las negociaciones bilaterales con México y Estados Unidos desde la perspectiva canadiense. Ante todo, nosotros tenemos dos rubros muy sensibles, los productos lácteos y las aves de corral, a los cuales he aludido antes. De modo que nosotros tenemos un gran problema político interno; yo sería el primero en admitir eso y creo que todo Canadá lo haría.

El otro problema que enfrentamos fue el de los productos de Estados Unidos, y utilizaré el azúcar como un ejemplo; el trato que los Estados Unidos y México concluyeron requirió que México aumentara sus tarifas externas de azúcar. Canadá importa el 90% de su azúcar de diversas partes del mundo; nosotros tenemos convenios comerciales con Australia y diversos otros países, y habríamos violado esos acuerdos comerciales si hubiéramos hecho lo mismo con México. Ahora bien, la razón de los estadounidenses para pedir a México el aumento de sus tarifas externas, fue que ellos no querían una gran cantidad de azúcar no regulada llegando a México con el precio alto del programa de apoyo de Estados Unidos para el azúcar, socavando el propio programa. Planteo esto por dos razones: en primer término, en estas negociaciones las cosas no siempre son tan simples como uno pensaría. En segundo lugar, he visto desde que llegué aquí los problemas prácticos que ustedes enfrentan en esta parte del Hemisferio con MERCOSUR, donde Brasil demanda tarifas externas más elevadas, mientras que Chile siempre ha tenido tarifas bajas. Chile debe enfrentar ese tema. ¿Aumentamos nuestras tarifas externas y perjudicamos a nuestros consumidores, perjudicamos a nuestras industrias que utilizan

esos insumos? De todos modos, creo que con estos dos comentarios agregamos un poco de claridad desde la perspectiva canadiense.

**LAS TENDENCIAS EN
AMÉRICA LATINA**

LAS TENDENCIAS EN AMÉRICA LATINA

EUGENIO DÍAZ BONILLA

Agregado Agrícola,
Embajada de Argentina en los
Estados Unidos de América

Mi presentación se basará en buena medida en un trabajo que hemos hecho en la Consejería Agropecuaria, titulado "Argentina y el Comercio Agropecuario en el Continente Americano". Me centraré en cuatro temas principales: 1) la importancia que tiene el Continente Americano para el comercio argentino, y en particular para el comercio agropecuario; 2) cuáles son las razones del aumento de la importancia del Continente Americano para el comercio agropecuario argentino; 3) cuáles son los escenarios posibles en la Región para la expansión del comercio; 4) qué se está haciendo y se puede hacer desde la Secretaría de Agricultura, incluyendo la Consejería Agropecuaria, en relación con estos temas.

La importancia del Continente Americano

Para comenzar, hay dos o tres indicadores que vale la pena comentar. En primer lugar, todo el Continente Americano tiene un PIB de 7.6 billones (millones de millones). Ciertamente, la presencia más importante es la de EE.UU., con 5.9 billones de dólares. La población alcanza a 720 millones de personas, que es aproximadamente el 15% de la población mundial (todas estas cifras son de 1992, *del World Development Report 1994* del Banco Mundial). Considerando solamente Latinoamérica y el Caribe, el PIB alcanza a alrededor de 1.2 billones de dólares, con una población de 460 millones de personas. Para comparar el

peso económico, es interesante señalar que los cálculos del PIB hechos por el FMI sobre una base comparable (o *Purchasing Power Parity*, que trata de corregir las distorsiones creadas por tipos de cambio sobrevaluados o subvaluados) muestran que todo el Continente Americano representaba en 1990 algo más del 30% del PIB mundial, contra casi el 26% de toda Asia (incluyendo Japón y China, obviamente) y un 20% de la Unión Europea (FMI, *World Economic Outlook*, mayo 1994, *Statistical Appendix*). Aunque hacia el futuro hay que considerar el impacto del mayor crecimiento de Asia y la expansión de la Unión Europea con la inclusión de otros países, de todas maneras es bastante probable que en la próxima década este ordenamiento se mantenga, aunque con cifras más cercanas entre sí.

Además, las Américas también han crecido en los últimos años. Una vez que EE.UU. salió de la recesión de 1991, ha crecido casi al 3% por año en 1992-1993, mientras que Latinoamérica y el Caribe lo han hecho a una tasa ligeramente superior al 3% en los últimos tres años (1991-1993), casi el doble del promedio mundial para ese período (FMI, *World Economic Outlook*, mayo 1994).

El comercio dentro del Continente llegó a alrededor de 210 mil millones de dólares en 1993, cuando en 1988 estaba en aproximadamente 110 mil millones (FMI, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1994) y según las proyecciones seguirá creciendo. En ese período el comercio regional casi se duplicó, mientras que a nivel mundial creció solamente un tercio. Una primera conclusión que quiero remarcar es la importancia del Continente Americano en términos del PIB, de la población, de su crecimiento económico y de los niveles actuales y futuros de comercio.

Otro punto a señalar es que para la Argentina la importancia del Continente Americano en su comercio ha crecido significativamente en los últimos años. Una década atrás las exportaciones argentinas se repartían, esquemáticamente, en tres tercios: un tercio las Américas, un tercio la Comunidad Europea y un tercio el resto del mundo. Los dos principales países como destino de nuestras exportaciones eran la Unión Soviética y Holanda (este último país, como entrada de los productos oleaginosos y derivados que iban a Europa). En los últimos años, los porcentajes pasaron

a ser alrededor de la mitad de las exportaciones para el Continente Americano, aproximadamente un 25-30% para la Unión Europea y la diferencia para el resto del mundo (Cuadro 1). Además, los dos principales socios comerciales de la Argentina están ahora en el Continente: Brasil y Estados Unidos, en ese orden (esto a nivel de países individuales; obviamente la Unión Europea, como un todo, sigue siendo el principal socio comercial con un comercio combinado de 7740 millones de dólares en exportaciones e importaciones, contra 6400 millones de Brasil y 5300 millones de los Estados Unidos) (Cuadros 1 y 2). O sea que ha habido una cierta reorientación del comercio argentino total hacia las Américas.

En particular respecto del comercio agropecuario, también se ha dado un crecimiento muy grande en el Continente Americano, aunque Europa y otros destinos fuera de la Región siguen siendo el principal mercado de nuestras exportaciones agropecuarias. Dentro del importante crecimiento de las exportaciones agropecuarias en las Américas hay una diferenciación: carnes, frutas y hortalizas han crecido significativamente en Norteamérica, mientras que trigo, maíz y aceites vegetales han crecido sobre todo en América del Sur. Por ejemplo, Norteamérica, que en 1980 representaba el 15% del destino de las exportaciones de carnes y preparados, en 1991/1992 había pasado a representar entre el 20% y el 25% de las exportaciones totales de ese rubro. En frutas y hortalizas, América del Norte constituía el 8% del destino a estas exportaciones en 1980 y pasó a casi el 32% en 1992, con un valor de exportaciones siete veces superior.

América del Sur, por su parte, representaba alrededor del 30% de nuestro trigo exportado en el año 1980, mientras que en la actualidad recibe el 80% de esas exportaciones. El caso del maíz es también significativo: en 1980 prácticamente no había ventas de ese producto en el Continente, mientras que en 1992 las ventas a Sudamérica crecieron casi hasta el 27% del total de las exportaciones de ese producto, con un incremento de 50 veces en el valor. Por último, en aceites vegetales todo el Continente ha pasado de representar el 14% de los destinos en 1980 para llegar hasta casi un tercio de las exportaciones totales en 1992. En definitiva, hay una reorientación del comercio argentino en general, y también del comercio agropecuario en particular, en el cual el Continente Americano tiene cada vez más importancia.

Causas de la reorientación comercial

¿Por qué pasó esto? Hay razones de tipo positivo y de tipo negativo. Entre las positivas, la más importante ha sido el proceso de integración con Brasil desde 1986, intensificado luego de la firma del MERCOSUR en 1989. Además, como ya se señaló, hace tres años que Latinoamérica está creciendo a tasas sostenidas, mientras que otras regiones han estado afectadas, y algunas todavía lo están, por desaceleraciones económicas de distinta magnitud. Otro aspecto que también ha influido es el proceso de liberalización unilateral del comercio en varios países de Latinoamérica (después me referiré en particular a este punto).

Desde el punto de vista de las influencias negativas, la reorientación del comercio hacia el Continente Americano tuvo que ver con el avance de la protección agropecuaria en Europa, por una parte, y el colapso de la Unión Soviética, por el otro. De todos estos elementos me voy a concentrar en algunos aspectos del proceso de crecimiento y transformación dentro de Latinoamérica, para pasar a los escenarios posibles que podrían esperarse en el Continente, y luego cerrar con el cuarto y último punto: qué es lo que se está haciendo y lo que se podría hacer desde la Argentina frente al panorama esbozado.

Si uno mira al Continente Americano, hay dos elementos que saltan a la vista. Uno es, como decía al principio, el crecimiento económico de los últimos años, asociado al cambio de políticas y al reflujo de capitales hacia el Continente (esto lo retomaré más adelante). El otro es la apertura y liberalización comercial en casi todo el Continente. Este proceso, a su vez puede ser analizado a dos niveles: como medidas unilaterales tomadas por los países y como la apertura comercial relacionada con los procesos de integración subregional. A continuación, me voy a centrar sobre el tema comercial en sus dos aspectos, y luego pasaré al tema del crecimiento económico.

Apertura comercial: unilateral y regional

En el Continente han habido numerosos casos de apertura comercial unilateral en los últimos años. Además de los casos de México y Brasil, que serán discutidos por otros panelistas, hay varios otros ejemplos. En general, la apertura y liberalización comercial ha estado relacionada con el cambio de la estrategia de desarrollo en muchos países del Continente, luego de la crisis económica generada por el problema de la deuda externa en la primera mitad de los años ochenta. Esta apertura comercial ha sido parte de un paquete más amplio de medidas económicas, que incluyó privatizaciones de empresas del Estado, desregulación de los mercados, el ajuste fiscal, etc.

Aquí quiero enfatizar los aspectos de liberalización comercial unilateral. Se advierte una importante reducción de aranceles y barreras no arancelarias en el Continente. Por ejemplo, en el caso de Colombia en 1990, el Gobierno decidió implementar el llamado Programa de Apertura que implicó rebajas arancelarias, la reducción de cuotas, la transformación de cuotas en aranceles, la eliminación de empresas paraestatales, etc. Los aranceles cayeron de 83% a 7% entre mediados de los ochenta y principios de los noventa, y los productos cubiertos con cuotas pasaron de más del 70% al 1%. Si bien luego reajustaron en parte el programa de apertura, por problemas que empezaron a surgir sobre todo con la revalorización del tipo de cambio y otras causas, de todas maneras hubo una clara liberalización del comercio exterior. También Venezuela, que en 1990 ingresó al GATT, y había empezado a liberalizar algunos precios internos en 1989, rebajó significativamente los aranceles externos de un 30% en promedio a mediados de los ochenta a un 17% en el período 1991/92, y mientras que las restricciones cuantitativas cubrían el 44% de los productos importados hasta mediados de los ochenta, en 1991/92 eran solamente el 5% (aunque recientemente en este país ha habido algún retroceso respecto de las condiciones que estoy señalando). Ciertamente, el caso de Chile es el más conocido, y aunque la reforma comercial empezó mucho antes en los años setenta, el nivel de protección había crecido luego de la crisis de principios de los ochenta. Pero en la segunda mitad de esa década se volvió a un arancel uniforme del 11%. Una situación similar se dio en la mayoría de los países de la Región, en algunos casos con dramáticas reducciones en la

protección arancelaria y no arancelaria, como en los casos de Guatemala, Costa Rica y Perú.

Se podría nombrar toda una serie de países en Latinoamérica que de manera unilateral, no como parte de negociaciones del GATT (aunque sí a veces como parte de negociaciones subregionales), han abierto y liberalizado su comercio exterior. Esto incrementó el volumen de comercio en la Región, y contribuyó a redireccionar los flujos comerciales argentinos.

Un segundo aspecto de este escenario económico y comercial es la proliferación de acuerdos comerciales. Acá la lista también es muy larga. Por ejemplo, en el caso de EE.UU., uno piensa inmediatamente en el NAFTA, pero ese país impulsó también la Iniciativa de la Cuenca del Caribe o *Caribbean Basin Initiative* (en 1984), el acuerdo de libre comercio con Canadá (1989), la llamada Preferencia Comercial para los Países Andinos (autorizada en 1991 y que permitiría la entrada libre de alrededor de unos 2000 productos hasta el año 2001 desde Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), además de toda una serie de acuerdos marco para inversión y comercio (*Trade and Investment Framework o TIF*), que firmó prácticamente con todos los países de la Región, incluido el MERCOSUR en bloque, en lo que se llamó el acuerdo "Cuatro Más Uno".

Por su parte Canadá, además del acuerdo bilateral con EE.UU. y el NAFTA, estableció en 1986 el *Caribbean Commonwealth Programme*, que también daba ciertas ventajas comerciales a la zona del Caribe. México también ha estado muy activo en la firma de tratados regionales, empezando obviamente con el NAFTA, pero incluyendo las negociaciones comerciales con Chile (en 1991) y las discusiones con Colombia y Venezuela (el G-3), que a su vez ha estado negociando con Centroamérica y el Caribe. Esto le ha permitido a México presentar al NAFTA simplemente como un caso más de esta red de acuerdos comerciales que ha estado construyendo en la Región.

Pasando al resto de las Américas, los ejemplos más obvios son MERCOSUR (firmado en 1991), la revitalización del Pacto Andino en 1990, la del *Caribbean Common Market* a principios de 1991 y la del Mercado Común Centroamericano a mediados del mismo año. Como países

individuales, Chile, además de su acuerdo con México, negoció con la Argentina una serie de aspectos comerciales; recientemente pidió su incorporación a MERCOSUR y, lo que es conocido por todos, está considerado como el primer país con el que se puede negociar la expansión del NAFTA. El propósito de esta enumeración (que podría incluir otros ejemplos) es simplemente señalar la explosión de acuerdos subregionales en temas comerciales.

Hasta ahora hemos hablado de la apertura comercial a dos niveles: el primero es la liberalización unilateral y el segundo es esta proliferación de acuerdos comerciales. Mirando al futuro, la pregunta es hacia dónde va todo esto; si va a haber alguna convergencia o no de todos estos acuerdos. Esto lo retomo más adelante. Ahora paso a comentar el otro tema que define el marco económico actual de Latinoamérica y que en parte explica esta reorientación del comercio en la Región de que hablé antes: la recuperación del crecimiento en Latinoamérica y el reflujo de capitales hacia la región.

Crecimiento económico y flujo de capitales

En la década de 1981 a 1990 el PIB de Latinoamérica, según datos de la CEPAL, creció un 12.5% en todo el período (es el total agregado para todo el período y no el promedio anual). Por su parte, el ingreso per cápita en Latinoamérica cayó casi el 9% (es decir el crecimiento acumulado de la población durante la década fue más que el crecimiento total del PIB). En comparación, en los últimos tres años (1991-1993), el crecimiento total ha llegado al 10.4% con un acumulado del ingreso per cápita del 4.6% para esos tres años.

Claramente, ha habido una revitalización de la economía en Latinoamérica, para lo cual hay dos explicaciones, no necesariamente contradictorias. Una es que esto se debe a los importantes cambios de política económica que han tenido lugar en el Continente en los últimos años (las políticas de equilibrio macroeconómico, balance fiscal, desregulación, privatización, apertura al comercio internacional, etc.). La otra es que Latinoamérica se ha visto beneficiada por la caída significativa de

la tasa de interés en los mercados internacionales, especialmente en el caso de EE.UU., y el reflujo de capitales hacia la Región en los últimos tres años. En esta interpretación, las menores tasas de interés y mayores flujos de capital habrían más que compensado el efecto negativo de la recesión económica que los países desarrollados sufrieron los últimos tres años (recesión que tuvo un efecto negativo para los países en desarrollo por su impacto depresivo sobre la demanda de exportaciones de estos últimos).

Aunque esas dos interpretaciones no son contradictorias, es importante distinguir su importancia relativa, a efectos de discutir los escenarios futuros; no es lo mismo que la relativa bonanza de los últimos tres años en Latinoamérica se haya debido principalmente a la bondad de las políticas internas o a aspectos favorables del marco económico internacional (un intento de distinguir entre ambos aspectos se puede encontrar en Calvo *et al.* 1993).

El nivel de flujos de capital, si uno considera el déficit en cuenta corriente de toda Latinoamérica, ha llegado a casi 100.000 millones de dólares para el período 1991-93, y el financiamiento externo neto alcanza a 120.000 millones de dólares (FMI, *World Economic Outlook*, mayo 1994, *Statistical Appendix*). El nivel bruto de entrada de capitales, considerando los movimientos compensatorios dentro de la cuenta capital y transacciones que se contrabalancean, ha sido aún más alto (algunas estimaciones lo calculan en 160.000 millones de dólares en los tres últimos años). Este reflujo de capital generó problemas de apreciación o sobrevaluación del tipo de cambio de numerosos países, como Colombia, Chile y Venezuela; obviamente esa discusión ha estado también presente en la Argentina (ver Calvo *et al.* 1993).

En resumen, esos dos elementos, la aceleración del crecimiento (debido a cambios en las políticas y/o medio ambiente internacional favorable, por una parte, y el proceso de apertura comercial, por la otra), han definido el escenario de estos últimos años para Latinoamérica, al menos en el aspecto económico-comercial. Ciertamente, hay muchas otras transformaciones, pero yo he querido centrarme en los aspectos más relacionados con el comercio. Ahora, la pregunta que uno se puede hacer (y éste es el tercer tema que mencioné al inicio de la charla) es: ¿cuáles

pueden ser los escenarios posibles para el comercio latinoamericano, en especial el agropecuario?

Escenarios para el comercio agropecuario en el Continente

Para poder responder la pregunta planteada hay que proyectar qué pasará con el crecimiento de la economía latinoamericana, qué pasará con el proceso de liberalización unilateral que varios países han seguido y qué pasará con esta proliferación de acuerdos comerciales, si es que van a converger o no, y de qué manera.

¿Qué puede pasar con el crecimiento en Latinoamérica en los próximos años?

Las proyecciones tienen mucho que ver con el hecho de que se crea que el resultado del crecimiento en los últimos años se debe a políticas adecuadas o se debe a la caída de las tasas de interés y al impacto expansivo de un influjo de capitales autónomo. Si se piensa que se debe a políticas adecuadas, entonces el crecimiento económico en Latinoamérica continuará, porque en general los gobiernos de la Región parecen haber decidido que esta es la línea que debe seguirse y que esas políticas van a mantenerse. Si se piensa que el crecimiento de los últimos tres años se debe al impacto expansivo de la entrada de capitales en las economías de la Región, entonces hay que preguntarse qué va a pasar con la tasa de interés en los mercados mundiales y con los flujos de capitales.

Como primera aproximación, sugeriría que la situación actual claramente no es la de principios de 1980, antes de la crisis de la deuda, por tres razones. Primero, el marco de políticas económicas en la Región es mucho más adecuado que a principios de los ochenta. Segundo, no parece que el cambio en las tasas de interés vaya a tomar proporciones similares a las que provocaron la crisis de la deuda. Tercero, la estructura y naturaleza de los flujos de capitales (que incluye más inversión directa y más participación privada) son claramente más sostenibles que los de 15 años atrás. Esto no significa que no pueda haber problemas en

Latinoamérica si las condiciones macroeconómicas mundiales se deterioran de manera significativa. Pero la Región debería estar en mejor situación para soportarlo que a principios de los ochenta.

Por tanto, una proyección probable es que el crecimiento económico en Latinoamérica se mantenga en el rango que ha tenido hasta ahora o algo menos, pero seguirá siendo un Continente en crecimiento económico que va a generar oportunidades comerciales. Esta evaluación es similar a la del Gobierno estadounidense, por ejemplo, que ha identificado a América Latina junto con Asia como las regiones dinámicas para el crecimiento del comercio en los próximos años. De todas maneras, la sensación es que Asia tiene una dinámica económica mucho más autogenerada y menos vulnerable a lo que pasa en la economía mundial, mientras que Latinoamérica todavía tiene un grado de vulnerabilidad mayor frente a cambios en las condiciones internacionales y cierta fragilidad en la sustentabilidad económica y política de los programas económicos aplicados (ver Banco Mundial, *Latin America and the Caribbean. A decade after de debt crisis*, septiembre 1993, y FMI *World Economic Outlook*, mayo 1994).

¿Qué va a pasar con el proceso de apertura?

La apertura unilateral en el Continente, luego de un momento de gran impulso a la liberalización, parece haberse estancado y, en algunos casos, retrocedido. Las posibles medidas adicionales de apertura de los mercados agropecuarios en Latinoamérica estarían ligadas al avance de los acuerdos comerciales subregionales o a la implementación del acuerdo de la Ronda Uruguay. Ahora me voy a referir a este último aspecto y luego al tema de los acuerdos subregionales.

Para medir el impacto de implementación de la Ronda Uruguay en el Continente, hay que considerar los cuatro niveles que tienen importancia para el comercio internacional agropecuario, que incluyen: 1) subsidios internos; 2) subsidios a las exportaciones; 3) acceso a los mercados; 4) los aspectos sanitarios y fitosanitarios.

En términos de *subsidios internos*, una interpretación es que el acuerdo del GATT no va a forzar cambios adicionales importantes en el Continente en los próximos seis años, debido a cómo fueron modificadas por el Acuerdo de Blair House entre EE.UU. y la Comunidad las disciplinas del borrador preparado por Dunkel.

El borrador del Acta Final (DFA) indicaba que el apoyo doméstico a los productores agrícolas (con algunas excepciones detalladas en la propuesta) debía ser reducida en 20%, en cuotas iguales, durante el período de implementación. El período base para calcular la reducción era 1986-88 y los compromisos de reducción iban a ser expresados e implementados por medio de las Medidas Agregadas de Apoyo (*Aggregate Measurements of Support*, AMS) para productos específicos (o mediante compromisos equivalentes cuando el cálculo del AMS no se pudiera aplicar). Las reducciones efectuadas antes de la finalización del acuerdo iban a ser contabilizadas en orden de llegar a la reducción del 20%. El Borrador del Acta Final trató en gran detalle las medidas de apoyo doméstico que podían o no exceptuarse de las reducciones previstas. Algunas excepciones se basaron en la cantidad de apoyo doméstico: por ejemplo, no sería necesaria la realización de las reducciones si el apoyo doméstico no excedía el 5% del valor total de la producción del producto básico (en el caso de apoyo a un producto específico) o del valor total de la producción agrícola (en el caso de las medidas agregadas de apoyo para todo el sector). Pero el grueso del análisis se dirigió hacia la definición de políticas de apoyo doméstico que no tuvieran efectos distorsionantes sobre el comercio internacional, o que esas distorsiones fueran mínimas.

Los países en desarrollo tuvieron una serie de excepciones adicionales para la reducción de subsidios internos basados en la ejecución de programas de desarrollo rural, programas de diversificación de cultivos que apuntaran a erradicar cultivos ilegales productores de narcóticos y esquemas de insumos subsidiados bajo determinadas circunstancias. Asimismo, no tenían que contabilizar los subsidios cuando fueran menos del 10% del valor del producto.

La importancia de esta detallada propuesta para actuar como disciplina para los subsidios que distorsionan la producción y el comercio

agrícola fue claramente disminuida por el *Blair House Agreement* (BHA). Primero, en lugar de utilizar un AMS producto por producto, se acordó que la reducción del 20% iba a ser aplicada para el sector agropecuario en su totalidad. Segundo, el BHA estableció: los "pagos directos bajo los programas de limitación de la producción no deben estar sujetos al compromiso de reducir el apoyo interno si (i) los pagos están basados en áreas fijas y rendimiento, o (ii) los pagos se realizan en 85% o menos del nivel de producción base; o (iii) los pagos a la ganadería se realizan sobre un número fijo de cabezas". Y agrega: "la excepción del compromiso de reducción para pagos directos que concuerdan con el criterio anterior debe reflejarse con la exclusión del valor de esos pagos directos en el cálculo del Total AMS del Miembro". Esto significó que prácticamente todos los programas de apoyo doméstico de EE.UU. (punto ii) y los de la nueva Política Agrícola Común de la Unión Europea (puntos i y iii) fueran excluidos de las disciplinas del DFA original.

Como consecuencia, se puede argumentar que, en general, las reducciones adicionales de apoyo doméstico que puedan tener lugar durante los próximos años, en nuestro Continente y fuera de él, en el caso que tengan lugar serán principalmente el resultado de presiones presupuestarias y ambientales más que de la aplicación de las disciplinas del GATT. Esto no significa que el GATT no haya tenido impacto en el nivel actual de las disciplinas a los subsidios internos y que no pueda tenerlo también en el futuro. Respecto de la situación actual, se puede argumentar que el proceso del GATT contribuyó a las reducciones de apoyo doméstico que tuvieron lugar hasta el presente y que el GATT 94 puso algunos techos específicos a los posibles incrementos. Además, el debate dentro del GATT contribuyó para clarificar el impacto distorsionante de algunas de las viejas políticas agropecuarias sobre la producción y comercio agropecuarios y sobre la eficiencia y el bienestar, a la vez que propuso políticas alternativas menos distorsionantes. También se puede contar como efecto benéfico del GATT, y ahora considerando países de fuera de nuestra Región, que las negociaciones convencieron a la Unión Europea de que el mantenimiento de la Política Agrícola Común en su forma tradicional era inaceptable.

Respecto de la situación hacia adelante, el acuerdo firmado puso techo específico para incrementos futuros en los subsidios domésticos: el

artículo 13 del Acuerdo en Agricultura del GATT 94 (la "cláusula de paz") determina que los subsidios domésticos no son susceptibles de ser confrontados por un panel por anulación y menoscabo de concesiones comerciales, sólo si los gastos de apoyo *por producto específico* no exceden los niveles de 1992. Esto ha llevado a algunos a argumentar que, debido al avance de la inflación, esta cláusula hace que el acuerdo de la Ronda Uruguay vaya a forzar reducciones adicionales de los subsidios domésticos en términos reales, más allá de lo que unilateralmente ya ha tenido lugar como resultado de los cambios de políticas por la crisis de la deuda en los países en desarrollo, y debido a restricciones presupuestarias o el proceso de negociación del GATT en EE.UU.

También puede argumentarse que las disciplinas a los subsidios a la exportación y las más amplias oportunidades de acceso de mercado en los países desarrollados controlarán la expansión de los programas de apoyo doméstico, al hacer más obvias las implicaciones presupuestarias. Esto es así porque las limitaciones en los subsidios a la exportación reducirán la posibilidad de recuperar en los mercados mundiales, a expensas de los productores que no subsidian, el costo de mantener stocks en crecimiento. Asimismo, el mayor acceso a los mercados reducirá la posibilidad de subsidiar a los productores con transferencias no transparentes pagadas por el consumidor. En consecuencia, los subsidios domésticos deberán provenir directamente del presupuesto público y, por lo tanto, estarán sujetos a un escrutinio más profundo por parte del público, en un contexto de austeridad fiscal.

Esta evaluación no tiene mayores cambios si se consideran las disciplinas a los subsidios internos en el NAFTA y MERCOSUR. El artículo 704 del NAFTA indica: "las partes reconocen que las medidas de apoyo doméstico pueden ser de crucial importancia para los sectores agrícolas, pero también generan distorsiones comerciales y afectan la producción, y que el compromiso en la reducción del apoyo doméstico pueden provenir de negociaciones comerciales multilaterales bajo el GATT". Consecuentemente, los signatarios acuerdan "trabajar en medidas de apoyo doméstico que: i) tengan un impacto nulo o mínimo en el comercio o en la producción; ii) están exceptuados de cualquier compromiso aplicable a la reducción de apoyo doméstico que pueda haber sido negociado ante el

GATT". En cualquier caso, no existe un compromiso e indica "que las partes pueden cambiar sus medidas de apoyo doméstico a discreción de las partes, sujeto a sus derechos y obligaciones ante el GATT".

En MERCOSUR, uno de los objetivos es armonizar las diferentes políticas generales y sectoriales, incluido el sector agrícola. Con ese propósito, se estableció el Grupo de Trabajo 8 para la coordinación de la política agropecuaria. La armonización ha sido dificultosa por la divergencia entre puntos de vista intervencionistas y de libre mercado, y también debido a las asimetrías en los marcos macroeconómicos.

En lo que se refiere a los *subsidios a las exportaciones* en el Continente, el acuerdo de la Ronda Uruguay implica cambios adicionales importantes. Aquí es preciso analizar dos aspectos: los países como receptores de subsidios y los países como proveedores de subsidios. Respecto de la provisión de subsidios a las exportaciones, los países desarrollados tienen que recortar el 36% del presupuesto de subsidios o el volumen en un 21%, tomando como base 1986-90, en un período de seis años. Los países en desarrollo tienen que recortar dos tercios de los porcentajes indicados. Los valores de los recortes quedaron incorporados en los cuadros que cada país tuvo que presentar para acompañar su presentación en el GATT. De acuerdo con la información de que dispongo, en Latinoamérica el único país que presentó alguna restricción sobre subsidios a las exportaciones fue Venezuela. Podría pensarse, *a contrario sensu*, que si alguien no incluyó reducciones en esos subsidios en las planillas del GATT, de hecho eso significa que no puede utilizar dichos subsidios, o sea que el GATT estaría limitando significativamente la posibilidad de que los países en Latinoamérica dieran subsidios a las exportaciones. EE.UU. sí presentó planillas y tiene que disciplinar sus subsidios a las exportaciones de acuerdo con las cifras presentadas. Pero los países que no presentaron planillas de hecho están más disciplinados, porque no pueden dar ningún subsidio.

Es importante notar que los recortes, respecto de los últimos años, son de hecho mayores que lo que las cifras parecen indicar, ya que hay dos reducciones: una es bajar los niveles actuales de subsidios a las

exportaciones hasta el promedio 1986-1990; la otra es recortar estos niveles en un 21% en volumen y/o un 36% en valor (lo que sea mayor). Por ejemplo, comparando con el período 1991-1992, EE.UU. tiene que recortar las exportaciones subsidiadas de trigo en un 36% en volumen y la Unión Europea en un 32%; EE.UU. tiene que rebajar un 79% los subsidios en las exportaciones de aceites vegetales y la UE un 37% en las de carne, etc.

En cuanto a los países como receptores de subsidios, intervienen dos marcos legales adicionales: el de NAFTA y el de MERCOSUR. El Acuerdo de NAFTA indica que no es apropiado el uso de subsidios a la exportación dentro del área de libre comercio, excepto cuando haya habido exportaciones subsidiadas de países fuera del acuerdo. NAFTA estableció un mecanismo consultivo basado en las disciplinas acordadas en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y EE.UU., para limitar el uso y el impacto de exportaciones agrícolas subsidiadas, con el objetivo de eliminarlas en el futuro dentro del área de comercio libre. En particular se acordó lo siguiente:

- Si uno de los signatarios del acuerdo va a realizar alguna venta subsidiada al mercado de otro signatario, el país exportador debe avisar al país importador con un adelanto de tres días y realizar consultas para evitar o minimizar los problemas que las exportaciones subsidiadas puedan causar en el mercado del país destinatario; el tercer signatario puede participar en las consultas.

- Cuando una de las partes contratantes considera que otro signatario está importando productos subsidiados desde países fuera del NAFTA, el primer país puede requerir consultas al segundo país para determinar el tipo y nivel de las medidas que el país importador puede tomar para contrarrestar las operaciones subsidiadas; si el país importador implementa las medidas acordadas para contrarrestar las exportaciones subsidiadas de un país que no sea miembro del NAFTA, el país del NAFTA que proponía las operaciones subsidiadas debe cancelar la operación.

También se estableció un Grupo de Trabajo para supervisar el tema y procurar la eliminación de todas las exportaciones subsidiadas en América del Norte. En el caso de MERCOSUR, el tema de las prácticas comerciales

desleales está cubierto en el artículo 4º del Tratado de Asunción. Dicho artículo indica: "en la relación con terceros países los países miembros me asegurarán condiciones equitativas de comercio". Luego agrega: "para ello utilizarán la legislación local para inhibir las importaciones cuyos precios se encuentran influenciados por subsidios, dumping u otra práctica de comercio desleal".

Esta es la base de la discusión que tenemos con Brasil en relación a las exportaciones de trigo al mercado brasileño por parte de países que utilizan subsidios o dumping. Los dos temas, el uso de subsidios entre países de un mercado regional y los subsidios de terceros países a uno de los mercados regionales, van a seguir siendo motivo de discusión, tanto en NAFTA como en MERCOSUR. Obviamente, la Argentina no solamente está analizando con Brasil el tema de la importación de productos subsidiados, sino que está discutiendo con Canadá, con EE.UU. y también con la Unión Europea. Después me referiré un poco más a este tema de los subsidios y el dumping en las exportaciones de trigo en el Continente.

El tercer tema es el de *acceso a los mercados*. Para evaluar el impacto de la liberalización es importante entender que en la Ronda Uruguay los países se comprometieron a ponerle un techo a sus aranceles. Pero muchos países en desarrollo (incluida la Argentina), se comprometieron a mantener los aranceles dentro del GATT a niveles más altos que los que tiene actualmente. Por ejemplo, el arancel a que se comprometió Brasil es el 35% para algunos productos como trigo, maíz, algodón, carne, leche en polvo, arroz. ¿Qué significa esto? El compromiso de Brasil en el GATT es que no va a superar el 35% para esos productos. Sin embargo, los aranceles efectivamente aplicados pueden ser más bajos: por ejemplo en el caso del trigo está al 10%, no al 35% que Brasil podría aplicar de acuerdo con sus compromisos en el GATT.

Lo mismo pasa con otros países: Chile tiene un arancel uniforme del 11%, pero en el GATT se comprometió a un tope del 25% y, para aquellos productos que tienen banda de precios, el arancel consolidado es del 31.5%. Esto significa que Chile podría seguir operando su banda de precios sin violar sus compromisos en el GATT, y esto ha sucedido también en el caso de Colombia, Venezuela, Perú, etc. Es decir, muchos países en

desarrollo consolidaron sus aranceles en el GATT, a niveles más altos que los que efectivamente están aplicando en este momento. La idea es que, aunque en la próxima Ronda habrá que bajarlos, mientras tanto hay un margen suficiente para cubrirse en un mercado agropecuario mundial distorsionado en el que hay países que subsidian, y esos subsidios además son erráticos, etc.

En resumen, lo negociado en la Ronda Uruguay en cuanto al acceso de mercado no llevaría a una apertura o liberalización adicional mayor en los países en desarrollo de la región, más allá de lo que han hecho por otras razones, debido a la manera como casi todos estos países han fijado sus aranceles en el GATT en comparación con los efectivamente vigentes. Frente a todo esto, alguien podría argumentar que el GATT es una farsa. Sin embargo, muchos de los países en desarrollo no tenían ningún tope para el incremento de aranceles y, sin estos compromisos, habrían podido subirlos al nivel que hubieran querido. Ahora al menos todos los países en desarrollo también se han comprometido en el GATT a techos que no pueden ser superados y que eventualmente serán reducidos en rondas sucesivas de negociaciones.

Hasta ahora he hablado de escenarios posibles sobre el tema del crecimiento, el flujo de capitales, el mantenimiento de las políticas económicas y el escenario respecto a la posibilidad de aperturas comerciales unilaterales adicionales. Paso al otro aspecto, que es la expansión comercial que puede surgir de la convergencia, o no, de esta erupción de acuerdos subregionales.

¿Qué va a pasar con los acuerdos subregionales?

La primera pregunta es si habrá una convergencia de todos estos acuerdos comerciales subregionales hacia una zona de libre comercio continental. Si la respuesta es afirmativa, la segunda pregunta es cómo se va a dar esa convergencia, qué forma va a tener. Pienso que los acuerdos subregionales eventualmente van a converger, y se terminará generando un espacio económico común en el Continente. Sin embargo, hay focos de resistencia para esta convergencia. Grupos de derecha, con una visión

nacionalista y neomercantilista, y grupos de izquierda, tanto en EE.UU. como en Latinoamérica, se oponen a la idea de libre comercio. ¿Cuál es la discrepancia de visiones sobre este tema?

La discrepancia es la siguiente, y tiene que ver con una larga discusión sobre la naturaleza del comercio: para los defensores de la ampliación del comercio internacional, éste beneficia económicamente a las partes que comercian y además el comercio es bueno, porque contribuye a la paz entre las naciones. O sea que el comercio es bueno en lo económico porque genera prosperidad y el comercio es bueno en lo político porque los países que comercian entre sí no entran en guerra.

Pero esto es controvertido por otras visiones. Por ejemplo, la perspectiva mercantilista y neomercantilista considera, parafraseando la famosa frase de Clausewitz, que *el comercio es la continuación de la lucha entre Estados por otros medios*. El foco de análisis no son los mercados, sino los Estados. El foco de análisis no es el consumidor que se beneficia con el comercio, sino aquellos productores que pueden perder. El supuesto es que el comercio no es lo que se llama un juego de suma positiva, sino que es un juego de suma cero: cuando yo le vendo, gano; cuando usted me vende, yo pierdo. Adicionalmente, está la idea de que el mundo no se organiza alrededor de mercados y de agentes económicos, sino que se basa en Estados que compiten entre sí por la hegemonía política, militar y económica. Desde la perspectiva de izquierda, el comercio es un mecanismo de explotación y subdesarrollo, que beneficia a los países centrales. Esta idea del comercio como mecanismo de explotación es principalmente la visión desde los países en desarrollo.

Pero, de acuerdo con la derecha de los países desarrollados, el comercio es un elemento de declinación para los países industrializados. Esta es la idea de Perot o de Buchanan (este último fue el pre-candidato que compitió con Bush en las elecciones internas del Partido Republicano en 1992). Buchanan sostiene que la época de oro de la economía norteamericana fue cuando estaba protegida, como si parafraseara el libro de Aldo Ferrer, "vivíamos con lo nuestro".

En las visiones neomercantilistas y de izquierda, el comercio es una suma cero, el comercio es un mecanismo de explotación o de declinación, o la manera en que los Estados disputan entre sí por ventajas hegemónicas, protegiendo el mercado propio y tratando de penetrar el mercado de los demás. Los grupos en EE.UU. y en Latinoamérica que tienen esta visión de lo que es el comercio internacional, serán los focos de resistencia a la posibilidad de una convergencia de los acuerdos comerciales subregionales hacia una zona de libre comercio continental. Los grupos que tienen una visión más benigna del comercio, como elemento de prosperidad y de paz entre los Estados, serán los que continuarán impulsando la idea de libre comercio en las Américas, que es la que, en mi opinión, debería prevalecer finalmente. Pero todavía queda la cuestión de cómo se dará esa convergencia hacia el libre comercio continental.

En ese sentido hay, por lo menos, tres visiones. Una se basa en la expansión del NAFTA, incorporando de a poco a diferentes países o grupos de países (como MERCOSUR) hasta abarcar toda la región. Otra alternativa, como ustedes saben, ha sido propuesta por Brasil, basada en una secuencia en la que primero MERCOSUR se consolida, después se pasa a una Asociación Sudamericana de Libre Comercio y después esta Asociación negocia con el NAFTA. Una tercera variante, algo intermedio, sugiere que los diferentes acuerdos subregionales se consoliden y expandan más o menos en paralelo, mientras se inicia un proceso de análisis de los diferentes acuerdos para lograr su "convergencia" futura en la zona de libre comercio continental.

Cada una de estas alternativas tiene sus defensores y detractores. Mientras que, por ejemplo, Estados Unidos y México favorecen la vía de adhesión al NAFTA, otros se oponen, en parte porque ven este proceso desde un ángulo geopolítico. Por ejemplo, hay análisis en Latinoamérica y en Europa que perciben al NAFTA como el mecanismo por medio del cual EE.UU. busca consolidar un espacio de dominación económica que después le permita estar en mejores condiciones de competir con otros bloques. Para los grupos en Europa que consideran que la integración europea es la manera de poder confrontar a EE.UU., el NAFTA es una preocupación geopolítica. Y en Latinoamérica, quienes piensan que el

NAFTA es simplemente la manera con que EE.UU. define su hegemonía sobre el Continente, tratarán de mantener independencia frente a lo que consideran el avance del país más grande de este Hemisferio.

Por su parte, otros pueden tomar una visión más directamente comercial y económica, y señalar que lo que cuenta es la apertura de mercados, la eficiencia y el progreso económico, que es erróneo mirarlo desde el ángulo geopolítico como un problema de hegemonía y de disputas entre bloques que compiten por la hegemonía mundial. Yo no juzgo acá la validez o no de estos análisis, sino que simplemente estoy señalando que la posibilidad de la convergencia de todos estos proyectos subregionales en un espacio económico único va a incluir toda esta disputa sobre los aspectos comerciales, pero también aspectos de análisis geopolítico.

Respecto de la propuesta de Brasil, hay un problema básico: muchos de los supuestos países que se incorporarían a la Asociación Sudamericana de Libre Comercio centrada alrededor de MERCOSUR (o Brasil) están más interesados en entrar al NAFTA cuanto antes. En todo caso, uno podría discutir qué va a pasar con MERCOSUR en relación al NAFTA, pero no parece que se vaya a dar la secuencia en la cual del MERCOSUR se pasa a la Asociación de Sudamérica y luego la Asociación de Sudamérica negocia con Norteamérica.

Quizás lo más probable es la tercera alternativa, una convergencia en la cual, de todas maneras, por la realidad de su mayor peso específico, el NAFTA (o las disciplinas del NAFTA) actúen como elemento central. En cualquier caso, en buena parte depende de nosotros, de nuestra capacidad, asegurar que este proceso de generar un espacio económico común en todo el Continente Americano sea beneficioso para los habitantes de nuestro país y de Latinoamérica. Como ya dije, desde mi perspectiva es benéfico generar un espacio económico con menos barreras, menos distorsiones que impidan que nuestros productores puedan competir.

Algunos elementos de la política comercial para el agro argentino

En primer término, me referiré a algunas cosas que estamos haciendo y luego a otras que se pueden hacer. En el primer punto, un tema central es el seguimiento de la implementación del GATT y el seguimiento de la implementación del MERCOSUR. Obviamente, a la Argentina le importa asegurarse que una vez que se hayan firmado los compromisos del GATT y MERCOSUR, se cumpla con lo acordado.

En el caso particular de MERCOSUR, uno de los aspectos que a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca le ha preocupado más es el tema de las exportaciones subsidiadas hacia Brasil. Se han hecho varias presentaciones al gobierno brasileño para solicitar que se cumpla con el artículo IV del Tratado de Asunción, en relación con los subsidios norteamericanos y europeos, y las ventas canadienses con dumping. Esos temas todavía están sin resolverse. Esperamos que una vez que se clarifique la situación política en Brasil se logre una respuesta a lo planteado.

Lo dicho para MERCOSUR, respecto de la importancia que la Secretaría le asigna al seguimiento de los acuerdos firmados, se aplica igual, o con más fuerza, para el GATT. El Secretario Solá, cuando estuvo en la última reunión del Grupo Cairns en mayo, en Montevideo, enfatizó como uno de los temas centrales de su presentación, lo que fue compartido por los otros países del Grupo Cairns, que el trabajo central de la Ronda Uruguay es el que viene ahora. O sea que, con todo lo difícil que fue completar la Ronda después de ocho años de negociaciones, en realidad el trabajo más difícil es hacer que se ejecute lo que se firmó, y que esa tarea requiere una participación, una vigilancia permanente de parte de la Argentina y de otros países con intereses similares.

El seguimiento de la implementación del GATT y del MERCOSUR no es suficiente. Creemos que se pueden mejorar todavía más las reglas para el comercio agropecuario en la Región, y ahí se ubica la propuesta argentina sobre declarar al Continente Americano como zona libre de subsidios y dumping en las exportaciones agropecuarias. Esta es una propuesta que se planteó en 1991, cuando el Presidente Menem realizó la

visita oficial al Presidente Bush, pero no prosperó. Me acuerdo que tratamos de conseguir una reunión con el Secretario de Agricultura Madigan, y con los funcionarios que estaban inmediatamente debajo de él. Pero el Secretario estaba en la URSS, Anne Venneman, la Subsecretaria, estaba en California, y Richard Crowder, que era el tercero en jerarquía, estaba también viajando en Europa o en Japón, no recuerdo bien. O sea que no había nadie con quien se pudiera discutir el tema cuando llegó el Presidente Menem en 1991.

En 1992 se volvió a plantear en la reunión bilateral de mayo con EE.UU. Se presentó un documento, y recibimos la respuesta tradicional: que había que ver qué pasaba con Europa, que todavía se estaba discutiendo en el GATT, etc. En 1993 volvió el Presidente Menem, en esa oportunidad a reunirse con el Presidente Clinton, y se planteó de nuevo el tema del Continente Americano como zona libre de subsidios; se recibió una acogida más favorable. De hecho se lo aceptó en parte, sin decir que se lo había aceptado: ese año cuando se anunciaron los subsidios para trigo, Venezuela y Brasil, que habían estado el año anterior, fueron sacados de la lista de subsidios. Como el año anterior habían sacado a Colombia, entonces por primera vez tuvimos toda Sudamérica libre de subsidios al trigo. De todas maneras, quedaron otras exportaciones subsidiadas, tales como cebada cervecera a Brasil y aceites vegetales a diferentes destinos en el Continente. En todo caso, se consiguió algo muy interesante: que no hubieran exportaciones subsidiadas de trigo en Sudamérica. Eso abrió una serie de mercados en los que nuestros exportadores pudieron competir sin tener que confrontar prácticas desleales. Sin embargo, eso generó la presencia más agresiva de parte de Canadá y de los europeos en el Continente y, en consecuencia, todavía estamos peleando con este tema, sobre todo en el mercado del Brasil.

Ahora esta propuesta de zona libre de subsidios y dumping se llevará a la reunión presidencial en Miami. Es una propuesta que todavía no está terminada, pero se está discutiendo internamente en el Gobierno. Después hay que salir a consultar con EE.UU., Canadá, Brasil y con el resto de los países que irán a la reunión, a efecto de comprobar si hay interés o no, y sobre todo poner en marcha un proceso que nos permita también discutir con la Comunidad Europea. Del punto de vista político, se

puede pensar que la Comunidad Europea podría hacer algo similar a lo que llaman "la garantía Andriessen", que le dio la Comunidad a Australia, de no vender carne vacuna subsidiada en los mercados de Asia-Pacífico. Algo similar podría negociarse con los europeos; una vez que haya un cierto acuerdo en nuestro Continente. Obviamente, esto tiene una serie de dificultades, porque dentro del Continente Americano hay diferentes posiciones. Por decirlo de manera simplificada: los Ministerios de Agricultura de cada uno de los países están en contra de las exportaciones subsidiadas y con dumping, porque afectan los precios internos del sector agropecuario, mientras que los Ministerios de Industria y Comercio (o similares) están a favor de los productos agropecuarios con subsidios o dumping, porque eso reduce las presiones inflacionarias.

Obviamente, en el caso del trigo el sector privado molinero está a favor y los agricultores están en contra. O sea que hay toda una serie de cosas que habrá que negociar en esto. La idea es que, además del seguimiento del GATT y MERCOSUR, hay que asegurar que haya reglas y disciplinas mejores para crear un espacio económico común en el Continente que no esté distorsionado por prácticas que afectan al comercio y a la economía, de tal manera que nuestros productores puedan competir efectivamente. La idea no es generar reglas para que se beneficien unos y no otros, sino, pensando desde el punto de vista económico, que haya reglas claras, transparentes y que no distorsionen la actividades económica, lo cual beneficia a todos.

En todo caso, la Argentina va a la reunión presidencial con otra propuesta que juega en paralelo, que es la de los Cascos Blancos, que muestra que Argentina también está preocupada por el tema del hambre y de los países que son importadores netos de alimentos. Por un lado decimos: queremos que no haya subsidios y dumping en los productos agropecuarios, porque esto genera ineficiencias y distorsiones económicas, pero al mismo tiempo estamos preocupados por el tema del hambre y de los países importadores, aunque creemos que tienen que ser separados: hay un espacio comercial, que no tiene que ser confundido con un espacio de resolución del hambre y la pobreza, que requiere un enfoque energético especial.

Hasta ahora hablé del seguimiento e implementación del GATT y MERCOSUR y de la posibilidad de nuevas y mejores reglas para el comercio agropecuario en el Continente, quizá como parte de este proceso de convergencia de los diferentes acuerdos subregionales. Un tercer elemento de la política comercial argentina es mantener la continuidad en la discusión de los temas sanitarios. Esto es muy, muy importante. El GATT nos permite negociar reglas transparentes basadas en criterios científicos, que sean aplicables a la producción interna y a las importaciones, en toda una serie de productos agropecuarios. La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca por medio de SENASA y el IASCAV, están trabajando internamente y externamente para que se avance en estos aspectos.

Un cuarto tema es prepararse para la discusión de los temas ambientales en relación con el comercio internacional. Aquí es importante distinguir cuatro niveles. Un aspecto, como lo señaló Xavier Equihua ayer, es el tema de la contaminación ambiental en la frontera. Es un problema que tiene México con EE.UU. pero que, obviamente, no lo tendrá con Argentina u otros países latinoamericanos. Otro tema es el control en frontera de la entrada de alimentos, por ejemplo carne, frutas y hortalizas, etc. En ese sentido, el acuerdo sanitario y fitosanitario negociado en la Ronda Uruguay es muy importante. Todos los países tienen el recurso de asegurar que se cumplan sus regulaciones y estándares, si se siguen los criterios del Acuerdo Sanitario y Fitosanitario del GATT. Por ejemplo, cuál es el nivel de residuos tolerables del compuesto "X" en la producción agropecuaria "Y". Esto es un tema que se va a seguir discutiendo, pero creo que habrá cada vez mayor armonización, sobre todo porque hay mucho trabajo a nivel internacional.

Otro bloque de asuntos ambientales son los que tienen que ver con los temas globales, tales como la biodiversidad, el calentamiento de la atmósfera, etc. Son temas que no pueden ser tratados en el contexto de Comercio y Medio Ambiente; son temas globales que tienen que tener sus propios acuerdos y no deberían ser mezclados con el comercio. Finalmente, otro nivel en la discusión sobre medio ambiente y comercio tiene que ver no con el producto en sí, sino con el proceso aplicado para producirlo. Este es el punto más preocupante: cuando se discute

la decisión de un país de aplicar ciertos criterios respecto del medio ambiente que no afectan ni a la polución en la frontera, ni al producto final que es comerciado internacionalmente, ni a los temas globales de medio ambiente. Sin embargo, hay sectores, sobre todo en EE.UU. y en Europa, que dicen que como ellos tienen restricciones y estándares más altos en la producción de ciertos rubros, eso les da una ventaja desleal a aquellos países que aplican restricciones y estándares menores. En general este argumento es puro proteccionismo, pero debemos estar preparados para discutirlo. En resumen, claramente, para el sector agropecuario, la discusión de las relaciones entre comercio y medio ambiente es muy importante y lo será cada vez más. Hay que estar preparados.

Finalmente, el último punto de una política comercial agropecuaria es seguir trabajando en el diseño e implementación de un mecanismo de promoción de exportaciones con estrategias diferenciadas. Por una parte, hay que centrarse en Asia y en el Continente Americano, como se señaló originalmente. Por otra parte, hay que hacer una diferenciación por tipo de producto: lo que son *commodities* sin procesar; lo que son productos de mayor valor, tales como carne, frutas y hortalizas; lo que son productos procesados pero todavía más cercanos a *commodities* (aceites, oleaginosas, harinas), y lo que son productos manufacturados de origen agropecuario orientados al consumidor final (cereales para el desayuno, galletitas, vino, etc.). Para cada uno de ellos se requiere una política de promoción de exportaciones diferente. Sobre esto se está trabajando, y es un tema que tenemos que seguir analizando con detenimiento.

Comentarios finales

En resumen, creo que en el Continente Americano se está creando un medio ambiente comercial competitivo, que aparece como favorable para la expansión del comercio internacional en la Región y del comercio agropecuario argentino en particular. Ese medio ambiente estará definido, en buena medida, por el avance de la implementación del GATT, del MERCOSUR y por la posibilidad de avanzar hacia la convergencia de una zona de libre comercio en el Continente como resultado de la reunión de los Presidentes Americanos en Miami, en diciembre. Pero el resultado final para nuestro país dependerá, sobre todo, de la inteligencia y tenacidad de nuestros productores y exportadores para seguir siendo competitivos y penetrar mercados en la región y en el mundo.

Cuadro 1. Argentina: Exportaciones totales (millones de dólares)

Destino/Año	1980	%	1985	%	1991	%	1992	%	1993	%
CANADA	43	0.5	59	0.7	71	0.5	55	0.4	90.0	0.7
EE.UU.	717	9.0	1028	12.2	1245	10.4	1349	11.0	1180.0	9.1
MÉXICO	121	1.5	256	3.0	236	2.0	234	1.9	251.0	1.9
NAFTA	881	11.0	1343	15.9	1552	12.9	1638	13.4	1521.0	11.7
BRASIL	765	9.5	496	5.9	1489	12.4	1671	13.7	2390.0	18.4
URUGUAY	185	2.3	99	1.2	311	2.6	384	3.1	439.0	3.4
PARAGUAY	189	2.4	72	0.8	178	1.5	272	2.2	280.0	2.1
MERCOSUR	1139	14.3	667	7.9	1978	16.5	2327	19.0	3109.0	23.9
RESTO CONT.AMER.	653	8.2	648	7.7	1419	11.8	1606	13.1	1653.0	12.7
TOTAL CONT.AMER.	2673	33.5	2658	31.6	4948	41.3	5571	45.5	6283.0	48.3
CEE	2441	30.6	2059	24.5	3975	33.2	3747	30.6	3274.0	25.1
RESTO DEL MUNDO	2855	35.8	3680	43.8	3052	25.5	2916	23.9	3465.0	26.6
	7969	100	8397	100	11975	100	12234	100	13022	100

Fuente: FMI. Dirección de Estadísticas Comerciales

Cuadro 2. Argentina: Importaciones totales (millones de dólares)

Destino/Año	1980	%	1985	%	1991	%	1992	%	1993	%
CANADA	110	1	35	0.9	65	0.8	88	0.6	113	0.6
EE.UU.	2379	23	694	18	1498	18	3266	22	4149	22.6
MÉXICO	72	0.6	60	1.5	181	2.2	201	1.4	231	1.3
NAFTA	2561	24	789	21	1744	21	3535	23.8	4493	24.5
BRASIL	1072	10	612	16	1532	18.4	3339	22.5	4028	22
URUGUAY	148	1.4	66	1.7	166	2.0	351	2.4	348	1.9
PARAGUAY	85	0.8	20	0.5	40	0.5	65	0.4	60	0.3
MERCOSUR	1305	12	698	18	1738	20.9	3755	25.3	4436	24.2
RESTO CONT.AMER.	898	8.5	564	15	682	8.2	1205	8.1	985	5.4
TOTAL CONT.AMER.	4764	45	2051	54	4164	50.1	8495	57.2	9914	54
CEE	3133	30	1069	28	1861	22.4	3633	24.4	4466	24.4
RESTO DEL MUNDO	2665	25	694	18	2279	27.5	2934	18.4	3967	21.6
	10562	100	3814	100	8304	100	14862	100	18347	100

Fuente: FMI, Dirección de Estadísticas Comerciales

**LOS AVANCES EN
EL MERCOSUR**

LOS AVANCES EN EL MERCOSUR I

ALEJANDRO MAYORAL

Subsecretario de Política Económica,
Ministerio de Economía,
Obras y Servicios Públicos

El tema de mi exposición es lo que está ocurriendo en forma global en términos del MERCOSUR. Alrededor de los años ochenta, cuando recién se empezaba a hablar de una posible integración con Brasil, solo había hipótesis de conflicto, pero al pasar los años se empezaron a eliminar dichas hipótesis, con lo que se pudo empezar el período de integración económica. En esa época existía el prejuicio de que nosotros les íbamos a exportar a Brasil sólo productos agropecuarios, mientras que íbamos a importar desde Brasil absolutamente todos los productos industriales. Observando las cifras del intercambio, nos podemos dar cuenta que eso no ha sido así. En términos de valor agregado, la mezcla de comercio dirigida al MERCOSUR, tanto en lo agrícola como en lo industrial, ha sido superior al del resto del mundo.

Lo que hay que recalcar es que hay dos áreas geográficas en donde los productos de origen agropecuario, sobre todo las manufacturas de origen agropecuario, van a crecer sensiblemente; esas áreas son el MERCOSUR y la Región del Pacífico. En este proceso de integración, gran parte de los desequilibrios comerciales son debidos a diferencias en los ciclos económicos entre Argentina y Brasil.

Con la implementación del Plan Real, el ciclo brasileño ha tenido un cambio; eso se comprueba en el mayor crecimiento de la producción. La reversión del ciclo brasileño traerá un aumento de la demanda, lo que daría

entrada a nuestros productos agropecuarios, desde porotos hasta lácteos; de tal forma, es probable que el comercio argentino-brasileño siga creciendo y en términos más equilibrados.

El MERCOSUR ha creado más comercio de lo que ha desviado y, a su vez, ha implementado todos los reglamentos antidumping, las cláusulas de salvaguardia, las normas fitosanitarias, etc., instrumentados en el GATT. Trataré de explicar brevemente lo que se negoció y cerró en la reunión de Presidentes realizadas en agosto, y qué es lo que falta por concretar para tener una Unión Aduanera, aun de modo imperfecto.

Ustedes saben que la Unión Aduanera tiene una serie de ventajas y desventajas, de costos y beneficios. Obviamente, los beneficios son la ampliación del mercado, el acceso más libre, la división del trabajo, la especialización, etc., y tiene un costo que proviene de las políticas externas comunes y del arancel externo común. Al analizar los costos surge, en primer término, que la política comercial externa de los países ya no es de libre albedrío de cada país individual, sino que debe ser negociada en conjunto; por lo tanto, no pueden establecerse negociaciones comerciales serias con otros países o grupos de países, si no es consensuada entre los cuatro países miembros, y no puede haber modificaciones en los niveles arancelarios si no es acordándolo. Digo modificaciones importantes, porque las modificaciones de detalles serán introducidas en los próximos 45 días, en el período de revisión de la consistencia y, posteriormente, en las discusiones de la Comisión.

En segundo lugar, bajo el supuesto de que cada país tiene la estructura arancelaria que más le conviene, se ve que desde el momento que un país tiene que negociar una estructura arancelaria diferente a la suya con otros socios, en algunos capítulos llega a soluciones de compromiso y no a las óptimas; por lo tanto, no en todos los capítulos arancelarios la solución del arancel externo es la que más le gustaría a cada uno de los países en forma individual, lo que implica que la adopción de un arancel externo común implica, en líneas generales, algunos cambios que pueden tener algún costo, a mi juicio minimizado en términos de beneficio.

La posición argentina ha sido que para poder cerrar el arancel externo común, debería ser aprobada simultáneamente otra serie de elementos, tales como la Comisión de Comercio y otros instrumentos, sobre todo aquellos referidos a la defensa de la competencia, acceso a los mercados, políticas públicas y la finalización de algunos reglamentos respecto de terceros países, dumping, salvaguardia y los márgenes de utilización de esos instrumentos de política comercial a nivel nacional.

Con todo esto, lo que se formó es una Unión Aduanera que entrará en vigencia en forma casi inmediata el 1 de enero de 1995, a excepción de algunos sectores que no funcionan con las señales de precios o que, por los regímenes vigentes, tienen un plazo posterior a la entrada en vigencia de la Unión Aduanera. Uno de estos sectores es el azucarero, debido a la política por todos conocida, sobre la cual no me voy a explayar, de Brasil (llamada Proalchol), en la cual el precio del azúcar depende fuertemente del precio del alcohol y otros combustibles. Otro sector es el automotor, en el cual Brasil está tendiendo hacia un sistema de un solo arancel, pero por encima del arancel pactado en el MERCOSUR; y la Argentina tiene un sistema de arancel menor pero con cupo. Aunque debe recordarse que Brasil mantiene las prohibiciones de importación para autos de baja cilindrada.

También está la cuestión de los bienes de capital y de la informática, que para nosotros es un tema central, ya que se está dando un fuerte proceso de inversión con mucha incorporación de bienes de capital, ya sea de origen nacional o importado. Además, uno de los objetivos de la política económica actual es abaratar lo más posible los bienes de capital, informática, telecomunicaciones, etc. Por eso se determinó un arancel del 16% para el año 2006, lo que significa que en toda la primera etapa la Argentina va a mantener los aranceles en cero o muy próximos a cero en informática. En mi opinión, al ser un mercado de incorporación tecnológica frecuente y depreciación rápida de los productos, va a estar sujeto en el futuro a continuas discusiones.

Argentina, Brasil y Uruguay tienen 300 posiciones arancelarias en la lista de excepciones, mientras que Paraguay tiene 390. Estas excepciones al arancel externo común pueden ser excepciones

convergentes al arancel de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. De esas dos posibilidades, con la que se debe ser más cuidadoso dentro de una zona de libre comercio o dentro de una unión aduanera es con las excepciones que provienen de abajo hacia arriba, o sea aquellas que están por debajo del arancel externo común, en la medida en que se puede producir más fácilmente una perforación del arancel externo que en el caso de aquellas excepciones que están sobre el arancel externo común; lo que esto en realidad significa es un sobre costo a la producción local. Desde ahora al mes de octubre hay que seleccionar las posiciones que cada país va a presentar. Para la elección de esas posiciones no hay un criterio fijo y definido; algunos de los criterios podrían ser los flujos en el comercio con Brasil, Paraguay y Uruguay y el resto del mundo, y los altos de protección nominal y efectiva que impliquen entre la actual situación arancelaria y la situación arancelaria del MERCOSUR.

Al hablar del régimen transitorio de desgravación, me gustaría hacer una única aclaración: es condición necesaria para calificar en la lista de excepción haber estado en cláusula de salvaguardia, pero no es condición suficiente, lo que quiere decir que no necesariamente todos los productos que están en la lista de excepción o han tenido cláusula de salvaguardias van a estar necesariamente en el Régimen de Adecuación, aunque es muy probable que muchos de ellos califiquen.

La diferencia entre los productos que tienen cláusula de salvaguardia y de aquellos que están en la lista de excepción, es que los primeros, además del arancel descendente, tienen que otorgar inicialmente un cupo con arancel cero a los socios del MERCOSUR. Esto es así porque si se aplicó cláusula de salvaguardia implicaba un cupo con la preferencia; cuando se llega a arancel cero, es lógico que no se pierda la corriente de comercio establecida por la preferencia, sino que se mantenga un cupo con arancel cero. Mientras que en el segundo caso, no necesariamente tiene que haber un cupo.

Otro punto importante es el conjunto de intersección entre la lista de excepciones al arancel externo común y los aranceles dentro del MERCOSUR, puesto que se puede dar la paradoja de que estableciendo una excepción a la zona libre de comercio y no al arancel externo común,

se dijera que tenemos aranceles más bajos con respecto al resto del mundo que con los socios de la Unión Aduanera, lo cual sería contradictorio. Entonces, es muy probable que haya algún grado de complementación entre las partidas que están en el régimen de desgravación (dentro del MERCOSUR) y aquellas que son excepciones (hacia arriba) al arancel externo común.

No los quiero aburrir con tecnicismos y otros problemas que van a surgir, como por ejemplo el hecho de que nosotros tengamos la lista de excepción preparada en nomenclatura ALADI, y tengamos que transponerla a la nomenclatura MERCOSUR, pudiendo modificar la cantidad de posiciones que están comprendidas en la lista de excepciones. Este es uno de los detalles que tenemos que arreglar hacia el mes de octubre.

En este mismo plazo, también se va a producir la revisión de la consistencia del arancel externo, o sea verificar que se hayan mantenido los criterios generales en la construcción del arancel externo común, tales como mayor protección hacia los bienes finales que hacia los insumos, mayor protección relativa si hay producción regional que si no la hay, etc. Y comprobar que realmente se haya mantenido la coherencia, que los productos realmente sean producidos y no sean simplemente el fraccionamiento de productos importados, y que no se haya constituido ningún desbalance dentro de cadenas semejantes. Otra cosa que a ustedes les va a interesar en líneas generales es la aceptación por parte de los socios del MERCOSUR de las variaciones introducidas por la Argentina en los Capítulos 1 al 24, que en general tiende a una elevación de los aranceles finales de la cadena, manteniendo los iniciales.

Otro de los elementos negociados de mayor importancia es el de la Comisión de Comercio. Como ustedes saben, es intergubernamental, no es supranacional, lo que quiere decir que no tiene un poder de iniciativa por encima de los gobiernos nacionales. Tiene la característica de ser la administradora del arancel externo común. Miles de conflictos van a empezar a surgir a partir del 1° de enero como consecuencia de las prácticas desleales de comercio, y las medidas que se pueden tomar, tales como los paneles antidumping, derechos compensatorios, denuncias de subsidios, etc. (cosa que es totalmente habitual en un juego como éste).

Digamos que hasta sería extraño que eso no ocurriera, de tal forma que la Comisión va a tener también un poco la administración de esos elementos de prácticas desleales de comercio en su primera instancia. Sin embargo, como es un órgano intergubernamental y dependiente del órgano ejecutivo del MERCOSUR, va a seguir dependiendo del Grupo Mercado Común y del Consejo de Ministros para las instrucciones políticas y para la iniciativa, como se diría en el lenguaje de la Comunidad, hasta el segundo semestre del año 1995, cuando con la Conferencia Diplomática que debe realizarse empiecen a prefigurarse las instituciones definitivas del MERCOSUR; realmente, no podemos anticipar aún cuáles son.

Ese proceso también tendrá todo el aspecto de los pasos iniciales de las controversias, de tal forma que la Comisión de Comercio tendrá un trabajo activo; por eso es que hemos previsto que se reúna mensualmente, y es probable que muchos de los grupos técnicos y de las personas que trabajan hoy como grupos técnicos del Grupo Mercado Común, en realidad tengan su función primaria dentro de la Comisión de Comercio; eso es lo que razonablemente parece ser una especie de sustitución de cierto trabajo de los grupos técnicos por trabajo en la Comisión de Comercio, que algún día tendrá que ser un organismo técnico con cierta independencia de los funcionarios y demás. Pero todo esto es un proceso.

Sólo quiero alertar a la gente sobre los comentarios pesimistas, en cuanto a "las cuestiones mágicas". Es decir, no hay nada mágico en las fechas, como no había nada mágico en la fecha de la Comunidad Económica Europea. No hay nada de mágico en el primero de enero del año que viene, en el sentido de que muchas realidades que hoy existen van a funcionar mejor. Es probable que haya crecimiento en los flujos de comercio y de inversiones tanto dentro como fuera del MERCOSUR. Debido a esa mayor dosis de comercio y de actividad, es probable que tenga una sobrecarga de trabajo, lo que exige más cuidado y estrecha comunicación del sector privado con el público, y de las organizaciones del sector público entre sí. Ello sucederá en la medida que deban tomarse permanentes decisiones políticas para arreglar detalles que hay que cambiar, no sólo los procedimientos administrativos, sino también aspectos culturales.

La aduana argentina ha mejorado sensiblemente su funcionamiento; es importante recordar esto, sobré todo si se tiene en cuenta que la Unión Aduanera supone básicamente trabajo en ese organismo. Imaginen la situación de un funcionario aduanero en este 1º de enero del 95, con listas de excepción de 300 posiciones para Argentina, esto mismo para los productores brasileños y uruguayos, más la lista de 390 posiciones paraguayas, con sesenta o cuarenta normas de origen, más el régimen automotriz, más el régimen azucarero, más los bienes de capital. Le estoy otorgando por adelantado la medalla al mérito a la gente de Aduana que va a tener que trabajar denodadamente y estoy anticipando, al mismo tiempo, la necesidad de que el sector público y todas las dependencias se mantengan coordinadas. Creo que esto tiene que ser también una exigencia para el sector privado en la medida en que, definitivamente, lo que el MERCOSUR va a traer rápidamente es el aumento del comercio y las inversiones, y esperemos que más comercio agrícola.

LOS AVANCES EN EL MERCOSUR II

CARLOS BASCO

Director de Economía Agraria y
Asuntos Internacionales
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca

En esta presentación vamos a analizar tres temas. En primer lugar, haremos una interpretación de la evolución del comercio agrícola en el MERCOSUR desde la perspectiva argentina; luego vamos a hablar sobre el desafío al que nos hemos enfrentado para tratar de armonizar las políticas agropecuarias en el MERCOSUR y, por último, intentaremos realizar algún tipo de previsión acerca de lo que pueden ser las perspectivas para el MERCOSUR después del 1° de enero de 1995.

Al observar la totalidad de las exportaciones argentinas en la década de los noventa, que es la década del MERCOSUR, a partir de 1989, comprobamos que más del 65% de las exportaciones totales son productos de origen agropecuario, ya sean productos primarios o manufacturas de origen agropecuario; cuando pasamos a analizar las exportaciones al MERCOSUR, en el mismo período, observamos que hay una diferencia en la composición del comercio. Aquí los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario tienen una participación menor que en el comercio del MERCOSUR, que lo que habíamos visto en las exportaciones totales argentinas, y surge un papel más importante de las manufacturas de origen industrial y de los combustibles.

El MERCOSUR, de entrada, nos presenta un perfil de comercio exterior para Argentina distinto del resto del mundo; eso, a nuestro entender, significa posicionamientos distintos en cuanto a las perspectivas de comercio de productos agrícolas de la Argentina.

Las exportaciones argentinas al MERCOSUR representan ya el 28% de las exportaciones totales. Este es el famoso dato del año 93, donde el MERCOSUR se transformó en el socio más importante de la Argentina en los últimos años. No obstante ello, el MERCOSUR, lógicamente significa muy poco para nosotros en materia de exportación de productos primarios, a pesar de que ha crecido su importancia.

Dentro del MERCOSUR, Brasil es el más importante destino para nuestras exportaciones de productos primarios; también lo es en materia de manufacturas de origen agropecuario. La Unión Europea continúa siendo el principal destino de nuestras exportaciones agrícolas. Tenemos una pequeña cantidad de ventas en el NAFTA y en el resto del mundo sobresalía la antigua URSS en la década de los ochenta.

Los datos de las exportaciones argentinas nos muestran las líneas básicas de las perspectivas para la Argentina; el MERCOSUR es muy importante, pero la Unión Europea y el resto del mundo son claves para las exportaciones de productos agrícolas, y eso entonces relativiza un poco la importancia del MERCOSUR para nuestras exportaciones de origen agropecuario. En cuanto a las ventas a Brasil, el trigo era hasta el año 93 la principal exportación; no sabemos si en el 94 va a continuar siéndolo, básicamente por los problemas que hemos tenido con Brasil.

Las importaciones argentinas de productos agropecuarios han aumentado en los últimos tiempos, si bien continúan siendo aún una proporción pequeña en nuestra balanza. Los grandes aumentos se han obtenido en productos del reino animal, los famosos pollos y cerdos de Brasil, además del café, etc., y ha habido un aumento en los preparados alimenticios.

Si nosotros analizamos las importaciones que hacemos de Brasil, donde por supuesto el balance siempre es positivo con la Argentina en materia de productos agropecuarios, observamos que los principales productos que importamos siguen siendo la carne aviar, que ha tomado el primer lugar; el café sigue en segundo lugar, la carne porcina y los demás productos tradicionales, y algunos que han empezado a aparecer, como la cerveza entre las importaciones.

Este es el panorama de lo que ha pasado en el MERCOSUR; nosotros hemos aumentado las ventas al MERCOSUR, pero simultáneamente nos encontramos con que el resto del mundo sigue siendo el principal destino de las exportaciones, donde deberemos continuar teniendo los elementos clave para continuar diseñando la política comercial agropecuaria argentina.

Pasando al segundo tema, cuando empezamos la negociación con Brasil comparamos las políticas agropecuarias de los cuatro países. Indudablemente, las políticas agropecuarias de los cuatro Estados cambiaron radicalmente en la década de los noventa, prácticamente a fines de la década de los ochenta. Quizás el cambio más grande lo dio Brasil, en donde todo el sistema de regulación y de apoyo a su producción agrícola se vio desmantelado en mucha mayor proporción que lo realizado en los sistemas de apoyo de Argentina, Uruguay y Paraguay. Sin embargo, Brasil mantiene todavía el sistema de regulaciones más complejo del MERCOSUR.

Lo primero que comenzamos a hacer fue identificar las barreras al comercio, e identificamos las barreras sanitarias y las no sanitarias. Las barreras sanitarias fueron clasificadas en las que se justificaban y las que no se justificaban. Las que se justificaban pasaron a ser armonizadas. Los servicios sanitarios y fitosanitarios de los cuatro países trabajaron acertadamente durante estos cuatro años para armonizar todo esto. Se ha avanzado muchísimo en ese sentido.

En cuanto a las barreras no sanitarias, se estableció un cronograma para su eliminación; algunas han sido eliminadas y todas las demás tienen fecha fija de eliminación antes del 31 de diciembre del 94.

Eso permitió que el incremento de la preferencia arancelaria, que era automático (se producía cada semestre), fuera complementado con esta eliminación de barreras, que permitió aumentar el flujo de comercio en los cuatro países.

Cuando pasamos a analizar el tema de las políticas, nos encontramos con las asimetrías en las políticas. Comprobamos que

Argentina, Paraguay y Uruguay tenían, prácticamente, políticas agrícolas más o menos similares y que Brasil tenía políticas diferenciadas. Observando lo que pasaba con la política de precios, con la política de comercialización, de financiamiento y de seguro agrícola, comprobamos que en Brasil teníamos precios mínimos de garantía y sistemas de equivalencia valor-producto, mientras que en el resto de los países teníamos una libertad total de precios y era el mercado el que fijaba los precios sin intervención del gobierno.

En la comercialización nos encontramos en Brasil con stocks públicos para liberación de precios y también stocks de seguridad alimentaria (estratégicos); en el resto de los países no había stocks públicos y, en todo caso, lo que quedaba de stock público se estaba privatizando.

En cuanto al financiamiento, nos encontramos con tasas de interés diferenciadas en Brasil; eran todas tasas positivas, porque había una tasa de referencia, que era una especie de indexador de la inflación, pero había tasas diferenciadas para minifundistas, pequeños productores y grandes productores. En el resto de los países la tasa de interés era la de mercado.

Nos encontramos también que con las adquisiciones del Gobierno Federal había una cantidad de préstamos que se otorgaban contra la garantía del préstamo; el Gobierno Federal podría estar obligado a comprar la mercadería por la cual se habría financiado la siembra de los productos; ésa fue otra diferencia que encontramos. Por último, en el caso del seguro agrícola, había una administración estatal del seguro agrícola manejada caóticamente, pero que generaba una cantidad de transferencias hacia el sector agropecuario.

Enfrentados con ese panorama, hicimos todo un análisis de políticas horizontales, es decir de comparación de las políticas de crédito, de precios, de comercialización y, en segundo lugar, hicimos un análisis vertical por cadenas de producción. En tal sentido, analizamos todas las cadenas productivas y fuimos analizando todo el sistema impositivo, el sistema crediticio, el sistema arancelario, el sistema de promoción de exportaciones y todos los sistemas de exención posibles, y logramos un panorama acerca de lo que estaba pasando en los cuatro países.

¿Cómo tratamos de resolver esto? Llegamos a la conclusión de que teníamos diferencias en lo que se llamaría en la terminología del GATT el tema de las "ayudas internas". Los países no tenían subsidios a la exportación, explícitos y transparentes, y no teníamos en el MERCOSUR ningún tipo de problema de acceso a mercado, porque las preferencias arancelarias eran automáticas y lentamente se fueron desmantelando (en este momento tenemos 81% de preferencia arancelaria para todos los productos, excepto los que están en la lista de excepciones).

Lo que hicimos fue adoptar el proyecto de ayuda interna del documento Dunkel, de la Ronda Uruguay del GATT. Es decir, no incluimos las modificaciones del Acuerdo de Blair House, con respecto a las cuales la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay se opusieron durante toda la negociación, porque nos parecía que el proyecto Dunkel era lo que más se ajustaba a nuestras partes. En primer lugar, porque en general las ayudas internas en nuestros países en estos momentos y en los últimos años, no superan de ningún modo lo que señala el índice del GATT. En segundo lugar, porque nos interesaba tener la medida global de ayuda por producto y no la medida global de ayuda general. Entonces elevamos al grupo del Mercado Común un proyecto de acuerdo agrícola en el MERCOSUR que implementaría este sistema. Prácticamente es el proyecto Dunkel; no incluye los pagos directos que se incluyeron en el Acuerdo de Blair House, y no incluye la medida global de ayuda para toda la agricultura. Esto nos da una posibilidad de manejo y de autocontrol; los cuatro países se han autorregulado mediante exigencias mayores que las que tendríamos cumplir por los compromisos en el GATT.

Eso nos permite, de cualquier manera, contar con una política diferenciada para los pequeños productores, para todas las economías en reconversión y todas las ayudas directas no ligadas a la producción, que es lo que está en el espíritu del GATT y es también la postura que la Argentina ha estado apoyando en toda la negociación de la Ronda.

Creemos que en este punto es donde los cuatro países podemos, de alguna manera, comprometernos y autocontrolarnos.

Se acaba de lanzar en Brasil un programa de crédito de cinco mil millones de dólares para la siembra del próximo período. Lo que nos preocupa en el caso de Brasil es que el valor de sus ayudas en este momento es bajo, porque Brasil no tiene suficiente presupuesto para hacer ayudas mayores; sin embargo, existe el peligro de que tenga una época de bonanza económica y, de esta manera, logre fondos para desarrollar una política de ayuda interna que pueda realmente perjudicar a los demás socios del MERCOSUR.

En el caso de las políticas de precios mínimos del Brasil, hemos observado su aplicación en los últimos años; lo que siempre hemos captado es que los precios mínimos no superaban, en general, el precio paritario de importación. Ese fue el indicador metodológico que adoptamos para calcular la ayuda interna; mientras que el precio CIF de importación, más el arancel, más el traslado hasta el centro de consumo, sea parecido al precio mínimo de importación, no hay una transferencia de ingresos que nosotros podamos criticar desde el punto de vista de la asignación de recursos. Por otro lado, si Brasil continúa con esa política, no podemos expresar demasiadas quejas. De cualquier manera, estamos trabajando en el subgrupo en un proyecto de modernización de los sistemas de comercialización, es decir, estamos tratando de que los sistemas de comercialización se adecuen a estos nuevos tiempos. La Argentina tiene sistemas un poco más modernos que el resto, como los mercados de futuro, mercados a términos, opciones, etc.; esos sistemas pueden de alguna manera extenderse al resto de los países del MERCOSUR, de tal manera que los productores agrícolas cuenten con otras opciones para tomar sus decisiones que no sean la fijación de precios mínimos establecida por el Estado brasileño.

Otro punto importante para destacar es que los países del MERCOSUR tienen ya su acuerdo sanitario, que es también el acuerdo sanitario del GATT, ya que fue tomado casi textualmente del proyecto de la Ronda Uruguay que fue aprobado. Esto ya ha sido aprobado en el MERCOSUR y ya contamos con el acuerdo sanitario con todos los principios de equivalencia, de transparencia, de justificación científica de las medidas, con todos los elementos que aseguran el nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria, el reconocimiento de zonas libres y la

incorporación de todas las normas internacionales para el MERCOSUR. En este punto los cuatro países del MERCOSUR se adelantaron al acuerdo del GATT; ya los servicios sanitarios de los cuatro países están trabajando, implementando en la práctica las normas armonizadas del MERCOSUR para toda la cuestión sanitaria y fitosanitaria, incluida la solución de controversias.

Creemos que ése es un punto muy importante, porque nos da una pauta de que tratamos de diseñar toda la normativa del MERCOSUR de manera que sea absolutamente compatible con el GATT y, en todo caso, mucho más exigente, ya que nos hemos propuesto exigencias que van más allá de los compromisos que tenemos en el GATT, por lo menos en la Ronda Uruguay.

Otro elemento que hemos tenido en cuenta es tratar de trabajar con el sector privado, con el cual hemos organizado 13 seminarios a lo largo de estos últimos cuatro años. De alguna manera se han reunido allí representantes de los productores de cada cadena productiva: trigo, harina, galletitas y fideos, soja, aceites y subproductos, algodón, banana, uva y vino, tabaco, etc. Es decir, hemos tratado de reunir a los empresarios de los cuatro países para que intercambien sus experiencias, identifiquen cuáles son los obstáculos al comercio, cuáles son las barreras, cuáles son los problemas; también para que intercambien experiencias. Se ha comprobado que hay más un espíritu de colaboración que de competencia en los hechos reales. La próxima reunión se realizará en la primera semana de noviembre, en Curitiba, Brasil, donde se van a reunir 22 de esas cadenas para trabajar. En muchos casos se han creado comités de seguimiento de las actividades del sector por parte del sector privado. Por supuesto, no todos son éxitos; algunas actividades constituyen grandes fracasos, porque hay problemas de limitaciones, como en el caso de los duraznos. Pero en términos generales se ha avanzado mucho con el sector privado. No se ha convocado a todo el mundo, algunas veces el grado de convocatoria ha sido escaso; no hemos tenido a lo mejor suficiente difusión, pero creemos que hemos trabajado bastante en este aspecto.

El último punto que queda es la lista de excepciones. La lista de excepciones del MERCOSUR que terminaba ahora, a fines de año, ha sido

prorrogada por cuatro años más. En el caso de la Argentina había muy pocos productos agrícolas; quedaban el tomate, el azúcar, el jugo de naranja y algún producto forestal. Estos productos van a continuar en la lista de excepciones durante cuatro años más, y van a reducir su preferencia arancelaria un 25% año por año.

En el resto de los países, en Brasil quedan quesos, queda el durazno, la conserva de durazno y durazno al natural, y algunas legumbres. En Paraguay y Uruguay quedan más productos agropecuarios, pero en general nunca hubo en la lista de excepciones gran cantidad de productos agropecuarios; éstos irán desapareciendo gradualmente.

¿Cuáles son las conclusiones y las perspectivas? Aquí simplemente vamos a plantear algunas hipótesis. El principal aspecto que podemos comprobar después de estos años es que los cuatro países del MERCOSUR somos exportadores netos de productos agropecuarios; que vendemos al resto del mundo mucho más de lo que producimos y consumimos. Las excepciones son: el trigo, los lácteos y el arroz. Al ser exportadores de productos agropecuarios, siempre hemos tomado los precios internacionales como un dato que se transfería al interior de nuestras economías.

Ese tránsito al MERCOSUR del sector agropecuario no ha sido demasiado traumático, excepto en aquellos sectores que tenían algún tipo de barrera al comercio internacional y en los cuales no había libre juego de exportaciones e importaciones. Desde ese punto de vista, hoy nos encontramos con el 81% de preferencia para el MERCOSUR (100% el año que viene), y no se han producido crisis terminales en ninguna de las actividades agropecuarias del MERCOSUR. Hay problemas, por supuesto, en algunos casos, en algunas empresas y en algunos sectores, pero no se ha producido una situación de caos. Y esto se dio así porque todos los países hemos sido productores eficientes y hemos vendido al mercado internacional; entonces, no tenemos ningún tipo de política protectora demasiado importante.

La Comisión de Comercio es el primer órgano intergubernamental del MERCOSUR que va a tener que dictaminar con respecto a los subsidios

del trigo, al dumping del trigo, al subsidio de la cebada, al subsidio de la malta de la Comunidad y de EE.UU. y de todos los otros productos que de alguna manera entran en Brasil.

Como conclusión, podemos afirmar que el MERCOSUR constituye, desde el punto de vista del sector agrícola, un mecanismo para mejorar nuestra competitividad en terceros mercados; de ninguna manera les interesa a los cuatro países cerrarse en un arancel externo común alto para producir internamente. En primer lugar, porque nos sobra la producción en general para vender en terceros mercados y, en segundo término, porque las ventajas del MERCOSUR, las mejoras de eficiencia, las queremos para aumentar la competitividad, porque creemos que todavía en su conjunto tenemos un papel fundamental en las importaciones de esos terceros mercados.

El desafío en estos momentos será, en primer término, controlar el tema de los subsidios y las prácticas desleales de comercio en el MERCOSUR. Pensamos en este caso en un proyecto de región libre de subsidios y de prácticas desleales; es un tema en el cual vamos a poner todo nuestro esfuerzo, como ha sido norma en nuestra Secretaría de Agricultura, en donde todo este último año hemos tratado de luchar contra las políticas restrictivas de Brasil.

El segundo punto será comprobar cómo la conformación del MERCOSUR permitirá mejorar la competitividad. Los sectores agropecuarios de los cuatro países pasan por situaciones complicadas. Lo que buscamos es que, por medio del MERCOSUR, esto nos pueda ayudar para volver a ocupar los escenarios en terceros mercados, no solamente en el caso de la soja, donde Brasil, Argentina y Paraguay en conjunto representan un valor muy importante en la producción y en el comercio mundial. Por ejemplo, el proyecto de Cero por Cero en oleaginosas, que se mencionó esta mañana, es un proyecto que indudablemente no puede existir sin el MERCOSUR.

Otro tema es comprobar cómo este mecanismo nos permite aumentar la oferta agrícola y agroindustrial en el MERCOSUR. Este es el gran desafío en el MERCOSUR, que significa en este momento lanzarse a

una etapa de crecimiento, y ése es el deber que nos falta cumplir. Hemos abierto los mercados, hemos tenido libre circulación, tenemos problemas de barreras técnicas o problemas en aduana o problemas con muchos productos nuestros en Brasil por temas de conflicto, por supuesto, pero estimo que el tema del conflicto con Brasil va ir aumentando, como vemos que ha pasado entre EE.UU. y Canadá, donde las controversias son continuas y las discusiones y los paneles son permanentes. Pero todas estas cuestiones de controversia, paneles, etc, significan en el fondo más comercio, significan mayor intercambio de bienes y servicios entre los Estados partes.

La otra posibilidad es cerrarse, no permitir nada y, de ese modo, de alguna manera se eliminan los conflictos. Pero esta alternativa carece de validez. En los próximos años seguiremos teniendo problemas con barreras sanitarias, con barreras técnicas, continuaremos teniendo paneles, tendremos que organizar reuniones, seguiremos preparando notas, protestando; las Cancillerías van a tener que trabajar mucho en esto. Todo esto significa que es la administración del conflicto el tema que surge ahora en el MERCOSUR, pero recordemos que ese conflicto significa también el crecimiento del comercio.

Resulta importante, asimismo, el derecho derivado del MERCOSUR; en este momento hay una gran cantidad de resoluciones del grupo Mercado Común y de decisiones de Consejo de Ministros que, de alguna manera, ya están implementando el derecho derivado del MERCOSUR, relacionado con toda la cuestión de normas técnicas, normas sanitarias y normas de comercio que tenemos entre los cuatro países de MERCOSUR. Ellas representan un poco este embrión de Mercado Común, este embrión de integración de los cuatro países.

Desde el punto de vista de la Argentina, en este momento el MERCOSUR y su sector agropecuario pueden asociarse sin ningún problema con el NAFTA, con la Unión Europea y con cualquier otro sector en el mundo, porque trabajamos sin subsidios, con libertad de precios, con productores que detectan las señales del mercado. En síntesis, porque en la Argentina de finales de siglo el sector agropecuario sigue siendo tan eficiente como siempre.

Cuadro 1. Intercambio comercial de Argentina con MERCOSUR (millones de US\$)

EXPORTACIONES	1985/86	1987/88	1989/90	1991	1992	1993
BRASIL	597	556	1256	1486	1671	2791
PARAGUAY	70	70	121	178	272	358
URUGUAY	114	177	234	310	384	513
MERCOSUR	781	803	1611	1974	2327	3662
IMPORTACIONES						
BRASIL	651	895	719	1519	3338	3569
PARAGUAY	35	69	46	43	65	73
URUGUAY	80	122	103	235	351	571
MERCOSUR	766	1086	868	1797	3754	4213
SALDO						
	15	-283	743	177	-1427	-551
EXPO + IMPO						
BRASIL	1248	1451	1975	3005	5009	6360
PARAGUAY	105	139	167	221	337	431
URUGUAY	194	299	337	545	735	1084
MERCOSUR	1547	1889	2479	3771	6081	7875

Fuente: Con base en datos de INDEC.

IICA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Oficina en la Argentina

Defensa 113, Piso 10º, (1065) Buenos Aires - Argentina
Teléfonos 331-8541/8542 345-1209/1210 - Fax 00541-345-1208